

L'EFFET DU CONTROLE PARLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE SUR LE DÉVELOPPEMENT DU DROIT INTERNATIONAL

Thèse pour le Doctorat présentée et soutenue
le 13 Mars 1939, à 14 heures

PAR

GEORGES NIKOLITCH

M. BASDEVANT. *Président*

MM. LE FUR
CASSIN } *Suffragants*

PARIS
ÉDITIONS PIERRE BOSSUET
8, Rue Notre-Dame des Champs

1939

**L'EFFET DU
CONTROLE PARLEMENTAIRE
DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE
SUR LE DEVELOPPEMENT
DU DROIT INTERNATIONAL**

A MES PARENTS

en témoignage de ma reconnaissance.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

L'EFFET DU CONTROLE PARLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE SUR LE DÉVELOPPEMENT DU DROIT INTERNATIONAL

Thèse pour le Doctorat présentée et soutenue
le 13 Mars 1939, à 14 heures

PAR

GEORGES NIKOLITCH

M. BASDEVANT, *Président*

MM. LE FUR }
CASSIN } *Suffragants*

PARIS
ÉDITIONS PIERRE BOSSUET
8, Rue Notre-Dame des Champs

1939



INTRODUCTION

Avant de passer à l'examen même de notre sujet, nous jugeons nécessaire d'exposer les motifs qui nous ont conduit dans son choix et de donner certaines explications préliminaires indispensables pour pouvoir suivre notre exposé.

Le droit international peut et doit exister, — mais justement ceux qui y croient ne doivent pas lui demander ce qu'il ne peut nous donner. On doit le construire avec un esprit réaliste en tenant compte des caractéristiques essentielles de la communauté internationale. Dans cet ordre d'idées, il n'est pas possible d'édifier un droit international selon un concept idéal ni à l'image du droit interne de l'Etat. Le développement et le respect du droit international dépendent en grande partie de ses sujets, les Etats. Dans cet ordre de choses, il est compréhensible que l'organisation intérieure de l'Etat, plus particulièrement son organisation politique, joue un grand rôle dans l'attitude de ce dernier envers les problèmes internationaux. L'étude du droit international implique une connaissance approfondie de l'organisation de l'Etat et de toutes les branches du droit, même du droit civil.

Historiquement, il est à constater que certains Etats, à certaines époques étaient plus favorables au développement du droit international, que certains autres Etats, ou, s'exprimant d'une manière négative, qu'ils y montraient moins de résistance. Nous allons examiner dans quelle mesure cette faveur ou cette résistance venait des pays parlementaires, spécialement de leurs Parlements. Quelles sont les incidences internationales du contrôle parlementaire sur les Gouvernements? Là où les Parlements exercent un contrôle sur la politique extérieure des Gouvernements, l'effet de ce contrôle est-il favorable ou non

au développement du droit international? C'est ce que nous entendons traiter dans cette étude.

Nous n'avons pas eu d'idées préétablies sur ce sujet et nous avons surtout évité de formuler des critiques concernant les Etats dans lesquels le régime parlementaire n'existe pas, — nous ne le ferons que dans la mesure nécessaire pour mieux caractériser les effets du contrôle parlementaire de la politique extérieure sur le développement du droit international.

Ceux qui se sont posé la question des rapports entre le parlementarisme et le droit international, surtout les non initiés, étaient souvent amenés à formuler une conclusion hâtive en disant que le Parlement est soit favorable, soit défavorable au développement du droit international. Ce n'est pas aussi simple que cela. Nous allons rendre justice aux Parlements, pour leurs mérites en ce qui concerne le développement du droit international, mais nous rencontrerons également des cas où le contrôle parlementaire de la politique extérieure a été défavorable à ce développement.

Nous examinons les « effets » du contrôle parlementaire de la politique extérieure sur le développement du droit international. Dans les pays de pseudo-parlementarisme, ces effets sont nuls et notre étude serait illusoire. Notre attention sera exclusivement concentrée sur les Parlements de la France, de l'Angleterre et des Etats-Unis. C'est non seulement parce que dans ces pays existe un véritable contrôle parlementaire de la politique extérieure des Gouvernements, mais aussi parce que, en réalité, le développement du droit international dépend en grande partie de l'attitude de ces trois puissances.

Il s'agit du « contrôle » parlementaire de la politique extérieure. Peu importe si ce contrôle est basé sur les dispositions constitutionnelles ou s'il est le résultat de la politique et de la tradition parlementaire; ce qui nous intéresse, ce sont les effets de ce contrôle sur le développement du droit international. Le contrôle parlementaire de la politique étrangère signifie plus exactement le contrôle *des Gouvernements* dans la conduite de la politique extérieure. Ici se pose le problème de déterminer ce qui, dans l'attitude

d'un Etat à l'égard d'un problème international, est imputable au Parlement et ce qui est imputable au Gouvernement. Cette distinction est quelquefois impossible. Nous nous satisferons de constater le cas échéant l'attitude des Parlements et peu importe si les Gouvernements sont de même opinion, ce qui nous intéresse surtout, c'est de savoir si les Parlements comme tels sont favorables ou défavorables au développement du droit international.

Nous étudierons les effets du contrôle « parlementaire » sur le développement du droit international. Pour nous, le Parlement est plutôt un cadre dans lequel trouvent leur expression les forces sociales, qu'un institut juridique et politique. Ainsi, nous considérons que le Sénat américain est un « Parlement » bien qu'aux Etats-Unis n'existe pas un régime parlementaire. Dans cet ordre d'idées, il n'y a pas pour nous de Parlement tout court, mais les Parlements de différents pays avec leur contenu social et politique différent. Dès lors, en fin de compte, c'est de leur contenu social que dépend l'influence des Parlements sur le développement du droit international. Ce contenu change aussi avec l'époque. Par exemple, le Parlement d'un pays agricole a une attitude différente envers les problèmes internationaux que celui d'un pays industriel.

De quelle manière s'exerce l'influence des Parlements sur le développement du droit international? Nous distinguons deux genres d'influence, directe et indirecte. L'influence directe existe dans le cas où se pose devant le Parlement une question, par exemple, un traité, qui établit les règles du droit international à l'occasion de laquelle le Parlement a la possibilité de se prononcer par l'affirmative ou par la négative. L'influence indirecte existe dans le cas où les Parlements agissent sur la politique extérieure des Gouvernements, créent des conditions plus ou moins favorables au développement du droit international; par exemple par la liberté et la publicité des débats.

Nous nous efforcerons d'être objectif, d'éliminer des discussions parlementaires ce qui est imputable aux différences idéologiques des partis et de dévoiler le jeu parlementaire qui pourrait dissimuler la véritable attitude des Parlements dans les problèmes internationaux.

PREMIERE PARTIE

Le Contrôle parlementaire
de la Politique étrangère
en France, en Angleterre
et aux Etats-Unis

Pour étudier les effets du contrôle parlementaire sur le développement du droit international, il faut d'abord savoir comment s'exerce ce contrôle. Nous n'examinerons cette question que dans la mesure où cela est nécessaire pour pouvoir suivre notre exposé.

A. — ORGANISATION DU POUVOIR EXECUTIF EN MATIERE DE RELATIONS EXTERIEURES

La direction des affaires étrangères est la prérogative du chef de l'Etat; son droit de représentation de l'Etat à l'extérieur résulte, soit de l'organisation entière des pouvoirs publics comme en Angleterre (1), soit des textes constitutionnels comme en France et aux Etats-Unis (2). Les actes internationaux sont conclus au nom du chef de l'Etat; telles sont les dispositions du droit positif. Dans la pratique, il y a une différence sur ce point entre le régime du gouvernement parlementaire en France et en Angleterre et celui du gouvernement présidentiel aux Etats-Unis (3). Dans les Etats à régime parlementaire, le Chef de l'Etat ne dirige jamais personnellement la politique étrangère; c'est son Cabinet, et particulièrement le Ministre des Affaires

(1) Quant à l'Angleterre; Todd, Anson, Blackston (cité chez Audi-gier); *Le contrôle parlementaire de la politique étrangère*, Thèse, Paris, 1934, pp. 60-61.

(2) En France : article 3 et article 8 de la loi constitutionnelle de 1875 (Esmein, *Eléments du droit constitutionnel*, pp. 756-757).

Aux Etats-Unis : Section I, chapitre II; section II, chapitre II de la Constitution de Philadelphie.

C'est le cas aussi de l'ancienne Constitution allemande (— art. II) et de celle de Weimar (paragraphe 45, alinéa I). Autiitz, *Die Verfassung des deutschen Reiches* (Par. 45).

(3) S. R. Chow, *Le contrôle parlementaire de la politique étrangère en Angleterre, en France et aux Etats-Unis*, Thèse, Paris, 1920, p. 205 et sq.

Etrangères, qui en est chargé. Le Chef de l'Etat reste seulement le titulaire nominal en matière de relations extérieures. Par contre, aux Etats-Unis, le Président dirige personnellement les affaires étrangères de son pays (4). Le Secretary of State des Etats-Unis qui correspond au Ministre des Affaires Etrangères de France et au Foreign Minister de l'Angleterre, n'est qu'un agent du Président. Il dirige le State Department et rédige les actes officiels qui, juridiquement, restent les actes du Chef de l'Etat (5). Le Secretary of State n'est pas responsable devant le pouvoir législatif, comme c'est le cas pour le ministre des Affaires étrangères en France et en Angleterre. Aux Etats-Unis, c'est le Président qui est contrôlé par le corps législatif en matière de relations extérieures. C'est par suite de cette forme de gouvernement qu'il nous paraît exister aux Etats-Unis une plus grande concurrence entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif qu'en Europe, — concurrence surtout manifestée dans le problème des affaires étrangères.

Il ne faut pas penser que les prérogatives de la Couronne en Angleterre et du Président de la République en France sont de purs symboles dans la politique étrangère. Dans l'histoire de la France et dans celle de l'Angleterre, il y a de nombreux exemples où le Chef de l'Etat a exercé une grande influence sur les Affaires étrangères (6). Mais il est normal que ce soit le Cabinet qui dirige la politique extérieure d'un pays. Ici se pose la question : qui doit avoir, au sein du Cabinet, le droit de décision : le Ministre des Affaires étrangères, le Président du Cabinet, ou le Cabinet tout entier? L'Histoire politique a connu les trois systèmes. Tout dépend aussi de la capacité des personnes en question. Mais quelle organisation du pouvoir exécutif en matière des affaires étrangères est la plus favorable au droit international? Le Chef de l'Etat, le Président du Cabinet,

(4) C'est le cas aussi des pays quasi-parlementaires, en France, par exemple, pendant la Constitution de l'an III (Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, p. 469-470).

(5) Le Président des Etats-Unis communique, non pas avec les souverains étrangers, mais avec leurs ministres.

(6) Franqueville, *le Parlement et le gouvernement britannique*, vol. 1., p. 310. Barthelemy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, p. 712-717.

le Cabinet tout entier peuvent bien connaître les intérêts du pays et déterminer sa politique étrangère (7). Mais un diplomate de profession sait qu'une telle politique, synthèse des intérêts nationaux, imprégnée des différents éléments de la politique intérieure, n'est pas communicable aux Etats étrangers; avant qu'elle ne soit susceptible d'être présentée aux diplomates étrangers, cette politique doit être adaptée aux règles du droit international (8); c'est la besogne des diplomates. Le Ministre des Affaires Etrangères et les ambassadeurs possèdent plus de connaissances diplomatiques que le Chef de l'Etat ou le Chef du Cabinet, et c'est pourquoi nous croyons qu'ils doivent avoir un rôle prédominant dans la conduite des affaires étrangères. C'est l'intérêt du droit international.

Le Chef de l'Etat doit en rester le « représentant à l'extérieur », comme la personnification de la nation. Le Cabinet doit être tenu au courant des affaires étrangères en raison de sa responsabilité solidaire, mais les diplomates, avec le Ministre des Affaires Etrangères en tête, doivent conduire cette politique. Est-il dans l'intérêt du droit international que cette politique soit soumise au contrôle parlementaire? Nous allons le voir dans l'étude qui suit.

En tout cas, le rôle du ministre des Affaires Etrangères est très important. Il a d'abord la direction du service du protocole (il présente les ambassadeurs étrangers au Chef de l'Etat, communique avec les divers services diplomatiques, rédige les documents et les contresigne). Sa fonction la plus difficile est de donner une orientation à la politique étrangère; sur ce point, son action est décisive pour la paix (9). Il est secondé par un ou deux sous-secrétaires d'Etat dont l'un remplit les fonctions d'ordre politique, par exemple se mettre en rapport avec le Parlement (10). Ce dernier considère les actes du Ministre comme ceux du Cabinet; il peut critiquer le Ministre mais il vise le Cabinet.

(7) Barthelemy, *La démocratie et la politique étrangère*, p. 154. Chow, *op. cit.*; p. 123 et sq.

(8) Barthelemy, *op. cit.* p. 154.

(9) Hervieu, *Les ministres, leur rôle et leurs attributions*, p. 250-252.

(10) Ainsi en Angleterre, Chow, *op. cit.* p. 38.

Les autres fonctions, en matière d'affaires étrangères, sont remplies par les agents diplomatiques (11); le choix de ces agents est d'une grande importance, parce que le contrôle parlementaire vient souvent après coup. Les Parlements des différents pays ont eu la prétention de contrôler la nomination des ambassadeurs, des délégués aux Conférences internationales, etc. Aux Etats-Unis le Président nomme les ambassadeurs avec le consentement du Sénat (12). En 1921, un projet de loi fut proposé à la Chambre des Députés, visant la nomination d'un certain nombre de délégués à la Société des Nations choisis parmi les membres du Parlement (13). On faisait valoir que c'était l'intérêt du droit international que les délégués ne représentent pas seulement le Gouvernement, mais aussi les peuples eux-mêmes. La même proposition fut faite au Parlement anglais. Dans la pratique, il s'agissait plutôt de savoir si l'opposition parlementaire devait figurer dans la formation des délégations. En Angleterre, on n'a pas accordé à la Chambre des Communes le droit d'élire les délégués diplomatiques, mais dans la pratique, il était entendu que le gouvernement devait prendre certains d'entre eux parmi les membres des partis d'opposition. En France, l'opposition parlementaire a pris part à certaines délégations. Les avantages de cette pratique sont que la continuité de l'action et l'exécution des obligations internationales peuvent être mieux assurées si la délégation est choisie par le Parlement tout entier; l'inconvénient est que l'unité de sa volonté risque de n'être pas maintenue (14).

Mais il ne s'agit pas seulement de désigner les délégués; la nomination est d'ordinaire accompagnée par des ins-

(11) Avec le régime démocratique, le recrutement du corps diplomatique est aussi démocratisé; ce changement en Angleterre fut apporté grâce à l'initiative du parti travailliste en 1921.

(12) Mais il peut avoir des représentants personnels aux Conférences internationales. Chow, *op. cit.* p. 40.

(13) Yepes, P. de Silva, *Commentaire théorique et pratique du Pacte de Société des Nations et du Statut de l'Union Pan-américaine*, p. 90. Boris Chatzki, *Les délégations de la Société des Nations et leur relation avec les Parlements* (R. de D. I. et de L. C., 1934).

(14) Ainsi Barnès, de l'opposition libérale avait été nommé délégué à la première assemblée de la Société des Nations. Après 1928, cette pratique n'était plus observée.

tructions que le Parlement donne aux délégués. Dans la pratique, le gouvernement anglais est contraire à ces prétentions de l'opposition parlementaire. Mais à l'occasion de la Conférence du 19 novembre 1925, concernant la fabrication privée des armes, M. Chamberlain avait déclaré : « Notre représentant est au courant des opinions des députés et leur donnera une expression adéquate » (15). Ici nous touchons au problème de l'initiative parlementaire en matière de politique étrangère. Conformément à ce que nous avons déjà dit, les délégations diplomatiques doivent être composées de spécialistes et de diplomates. L'intérêt du droit international, est que les agents diplomatiques soient le moins possible exposés au contre coup de la politique intérieure.

Les Parlements ne se satisfont pas seulement de contrôler le pouvoir exécutif dans sa conduite de la politique extérieure. Leurs membres veulent développer également une action sur le champ de la politique internationale et du droit international, hors du cadre des Parlements. Il y a plusieurs manifestations de ces tendances. C'est d'abord celle des Conférences interparlementaires où les députés de différents pays prennent un contact direct au sujet des rapports politiques entre leurs Etats respectifs. Il ne faut pas attribuer trop d'importance à ces réunions des membres des Parlements. Surtout, elles ne sont pas autorisées à décider quoi que ce soit en ce qui concerne les rapports entre les Etats. Une pareille Conférence franco-allemande a eu lieu le 13 novembre 1913 (16). Des propos conciliants ont été échangés de part et d'autre, mais cette réunion n'a pas donné de résultats concrets, parce que les députés n'ont pas pu s'élever au-dessus des différends qui séparaient la France et l'Allemagne.

Un essai plus vaste de cette collaboration des membres des Parlements est représenté par l'Union Interparlementaire, fondée en juin 1889. Elle développe encore aujourd'hui son action bienfaisante pour la paix et l'organisation

(15) *Bulletin de la Presse étrangère* (Min. des Aff. Etr.), du 22 novembre 1925.

(16) Cent soixante députés et vingt quatre sénateurs français, quarante députés allemands y ont pris part (Debidour, *Histoire diplomatique de l'Europe*, t. III, p. 230).

du droit international. La juste tâche de cette Union est bien décrite par Frédéric Passy, un de ses fondateurs : « Son rôle est d'éclaircir les points obscurs, de disperser les malentendus, de calmer les alarmes exagérées et sans fondement, d'apaiser les irritations passagères, de faire pénétrer dans les sphères parlementaires et gouvernementales elles-mêmes un esprit de sagesse et d'égalité » (17).

Une tendance encore plus directe de certains membres des Parlements à devenir dans une certaine mesure des agents actifs dans la politique extérieure de leur pays est celle qui se manifeste dans les Commissions des Affaires Etrangères au Parlement français et au Sénat américain. Par exemple, celle de la Chambre des Députés s'attribue des fonctions jusqu'ici réservées au Gouvernement. Ainsi, ses membres réclament des passeports diplomatiques, font des voyages à l'étranger, rencontrent les Chefs des autres Etats et font des déclarations politiques d'une importance plus ou moins officielle.

B. — LES MOYENS DU CONTROLE PARLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE ETRANGERE

1. — LES MOYENS SECONDAIRES

a) *Questions orales et écrites.* — Dans les règlements des Parlements, il est souvent prévu qu'à certains jours de la semaine, les députés peuvent poser aux ministres des questions concernant leur ressort (18). Ces questions visent plutôt la politique intérieure (19). La situation du Ministre des Affaires Etrangères est surtout délicate. Les députés peuvent être trop indiscrets et l'inciter à dire ce qu'il ne voudrait pas. Pour cette raison, les réponses du Ministre des Affaires Etrangères sont bien mesurées et souvent sans aucune importance.

Pour éviter la publicité et pour donner le temps de réfléchir au Ministre des Affaires Etrangères, la procédure des questions écrites a été introduite à la Chambre des Dé-

(17) Michel Revon, *L'arbitrage international*, p. 226 et s.

(18) Audigier, *op. cit.*, p. 42-48.

(19) Barthélemy-Duez, *Traité du droit constitutionnel*, p. 830 et s.

putés en 1909 et au Sénat en 1911. Visant surtout la politique étrangère, dans la pratique cette procédure n'a pas une grande application. Les questions en général ne sont pas suivies d'un vote du Parlement (20).

b) *L'interpellation.* — C'est un moyen assez usité dans la pratique parlementaire, mais très peu efficace, surtout en ce qui concerne la politique étrangère. Le Gouvernement réussit souvent à y échapper. La majorité peut ne laisser venir devant la Chambre que les interpellations qui conviennent au Gouvernement (21). Le Ministre peut se faire interpellé par un membre de la majorité sur une question quelconque, pour voir ce qu'en pense le Parlement. Les interpellations peuvent être suivies d'un vote sous forme d'ordre du jour.

c) *Vote du budget du Ministère des Affaires Etrangères.*

La Commission des Finances présente avec le projet de budget du Ministère des Affaires Etrangères un rapport sur l'ensemble de la politique du pays ou sur un point spécial. Ce rapport est fait avec le concours des bureaux du Ministère. C'est une des occasions pour engager un débat devant le Parlement (22). Depuis quelques années, ces discussions sont très restreintes (23). C'est un cas d'affaiblissement regrettable du contrôle parlementaire de la politique étrangère.

d) *Les motions.* — Tendant à mettre au vote la confiance au Gouvernement sur une question spéciale, les motions ont surtout une importance morale à la Chambre des Communes.

e) Les Parlements peuvent voter de leur propre initiative des vœux, des recommandations, des résolutions, tendant à suggérer au Gouvernement de donner à un problème de la politique extérieure ou du droit international, telle ou telle solution. La valeur de ces manifestations est surtout morale.

(20) V. *Journal Off.*, Déb. *in-extenso*, Ch. des Députés et Sénat.

(21) Barthélemy-Duez, *op. cit.*, p. 837 et suiv.

(22) Barthélemy-Duez, *op. cit.*, p. 829.

(23) Par exemple, en ce qui concerne le projet de budget de 1938-1939.

2. — CONTRÔLE DES TRAITÉS

Par là il faut entendre les prérogatives du Parlement dans la conclusion des traités, — soit de tous les traités comme aux Etats-Unis, soit d'un certain nombre d'entre eux, comme en France (24). Ces prérogatives du Parlement consistent en ce que les traités, avant d'être ratifiés par le Chef de l'Etat, doivent être soumis à l'approbation parlementaire.

Ce contrôle existe dans presque tous les pays parlementaires, comme le résultat d'une longue évolution constitutionnelle (25). L'Angleterre y fait exception (26). Ici, il n'y a pas de règle formelle qui aurait prévu le rôle du Parlement anglais dans la conclusion des traités, prérogative absolue de la Couronne. Mais dans ce pays, la pratique parlementaire est quelquefois plus forte que les règles formelles. Tous les traités qui nécessitent des mesures législatives ou financières viennent forcément devant le Parlement. De plus, en 1924, par une déclaration du Gouvernement travailliste, ce dernier avait promis de soumettre tous les traités à l'examen du Parlement. Cette pratique ne fut pas longtemps observée.

Aux Etats-Unis, tous les traités sont soumis à l'approbation du Sénat qui statue à la majorité des deux tiers. La Chambre des Représentants en est exclue. Les alliances secrètes ne sont donc pas possibles aux Etats-Unis. Le

(24) Chap. II, Secti. 8 de la Constitution américaine de 1787 — L'article 8 de la loi constitutionnelle française de 1875.

Sur la terminologie des différentes phases de la procédure dans la conclusion des traités (V. Basdevant : *La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités* (Rec. de Cours, 1926, T. V.).

(25) Michon, *Les traités internationaux devant les Chambres*, 1901.

(26) Toute cession du territoire sous forme de traité exige l'approbation du Parlement anglais (Discours de Sir William Harcourt, relatif à la cession d'Heligoland à l'Allemagne en 1890) (Michon, *op. cit.*, p. 128). Au XVIII^e siècle, le Parlement avait ses prérogatives en matière de conclusion de traités (Maurois, *L'histoire de l'Angleterre*, p. 403). En 1886, le Parlement voulait faire constater formellement ses droits en matière de conclusion des traités. Depuis lors, la même question fut posée plusieurs fois devant le Parlement anglais (Audigier, pp. 33-61).

traité est d'abord examiné par le Foreign Relations Committee (27).

Les séances du Sénat sont secrètes. Il peut approuver un traité, le traîner en longueur avec son approbation ou le refuser (28). Contrairement au régime français, le Sénat américain peut apporter des amendements au traité et demander des changements dans ses dispositions. Cette pratique n'est ni bonne ni logique, parce que les dispositions d'un traité se tiennent et que le Gouvernement ne peut rien y changer sans le consentement de l'autre contractant. Dans le cas où le Sénat a adopté des amendements à un traité, le Gouvernement n'a qu'à recommencer les négociations avec l'Etat intéressé et à soumettre au Sénat un nouveau projet. Pour éviter les graves embarras qui peuvent en résulter, le Président doit se renseigner sur l'opinion du Sénat avant la signature définitive du traité. Le droit du Sénat de refuser un traité international est un moyen puissant de contrôler la politique générale du Président des Etats-Unis.

Le système français en matière de traités est le résultat d'une transaction entre le pouvoir absolu du Chef de l'Etat et les droits du contrôle parlementaire. C'est le compromis entre la doctrine monarchiste et la doctrine démocratique qui étaient d'une force égale à l'Assemblée Nationale de 1875 :

Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent. Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et aux droits de propriété des Français à l'étranger, — ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire, ne peuvent avoir lieu qu'en vertu d'une loi (Art. 8 de la Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875).

De grandes discussions se sont élevées sur la portée de

(27) Le Comité est composé de neuf membres de la majorité et de six membres de la minorité.

(28) De 1789 à 1931, le Sénat a causé l'échec de 160 traités (Jèze, *Revue de droit public*, 1904, p. 176, 267.

cet article. Certains juristes pensent que la liste des traités soumis à l'approbation du Parlement englobe tous les traités, tandis que la majorité des plus éminents auteurs, estime que cette liste est limitative. La question s'est posée dans la pratique. Par exemple, les traités qui engagent les finances de l'Etat sont compris dans la catégorie des traités qui exigent le vote des Chambres. Or, presque tous les traités ont une répercussion sur les finances de l'Etat. Ainsi, l'accord international concernant la réduction des réparations de guerre doit-il avoir l'approbation des Chambres? Un pareil accord a échappé à l'approbation du Parlement en 1921 et en 1924. Certains juristes, consultés à ce sujet, étaient d'opinion que la réduction des réparations entraînerait inévitablement une augmentation des impôts et que, de ce fait, les finances de l'Etat se trouvaient engagées. Donc, un accord international concernant la réduction des préparations de guerre devait être soumis à l'approbation du Parlement français. D'après Esmein, les traités qui n'engagent pas d'une manière directe les finances de l'Etat ne nécessitent pas l'approbation parlementaire (29). Il n'y a aucun doute que les traités politiques n'exigent pas cette approbation (30). Mais ils peuvent être soumis au Parlement si on veut leur donner plus de solennité.

Dans le système français, le Parlement ne peut apporter des amendements à un traité. Il ne vote pas un traité article par article, mais il l'accepte ou le refuse en bloc (31).

Quelle est la nature juridique de l'intervention parlementaire dans la conclusion des traités? Une interprétation adéquate de l'article 8 de la Constitution de 1875 nous porte à croire que c'est le Président qui est l'auteur juridique du traité. D'abord, il n'est pas obligé de ratifier un traité que le Parlement a déjà approuvé. Le Parlement ne peut non plus abroger un traité par un vote défavorable. Le Chef de l'Etat n'est pas tenu non plus d'entreprendre des négociations pour la conclusion d'un traité que le Parlement lui

(29) Esmein, *Eléments du droit constitutionnel*, p. 756.

(30) Il est possible que seulement certaines clauses du traité soient secrètes. Par exemple, l'accord franco-anglais de 1904 concernant le Maroc (Hervieu, *op. cit.*, p. 545-549).

(31) Article 32 du Règlement de la Chambre des Députés,

suggère. Donc, le Chef de l'Etat est le seul auteur juridique des traités (32).

D'autre part, si le Chef de l'Etat ratifie un traité sans l'approbation préalable du Parlement, alors que cette approbation était exigée par la Constitution, quelle est la valeur internationale de ce traité (33)? Pour certains auteurs, de tels traités sont nuls (34); ils sont aussi nuls pour tous les adeptes de la doctrine moniste des rapports entre le droit interne et le droit international. Pour d'autres juristes, ces traités ont une validité internationale. Cette solution est donnée surtout par les auteurs allemands Gneist et Laband, ensuite par Martens et Anzillotti (35). Laband a distingué la validité internationale d'un traité de sa validité constitutionnelle, en admettant que le traité peut avoir la première sans la seconde.

C'est un côté du problème théorique des rapports entre le droit interne et le droit international. Dans la pratique, il ne faut pas négliger l'effet politique des traités imparfaits (36).

3. — LE CONTRÔLE LÉGISLATIF

Ce contrôle découle du pouvoir législatif et financier des Parlements. Si des mesures législatives ou financières sont nécessaires pour l'exécution de la politique extérieure que le Gouvernement poursuit, il ne peut que recourir aux Chambres pour faire prendre ces mesures. De cette façon, les Parlements se trouvent à même d'exercer un contrôle indirect sur la politique extérieure du pays.

On discute le point de savoir si, aux Etats-Unis, le traité oblige directement les particuliers en vertu de la constitution, d'après laquelle un traité est « la loi suprême du pays ». En tout cas, la jurisprudence incline vers la solution de la supériorité de la loi. Sauf ces nouvelles tendances dans les rapports entre le droit interne et le droit inter-

(32) Déjà en 1807, le Président Jefferson s'abstient de donner la ratification à un traité déjà approuvé par le Sénat.

(33) Basdevant, *op. cit.*, p. 551.

(34) Jellinek, *Die rechtliche Natur des Staatsverträge*, 1890, p. 341.

(35) Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, t. II, ch. 7.

(36) Barthélemy, *La démocratie et la politique étrangère*, p. 3.

national, dans la pratique il est entendu que le traité doit être « transformé » en droit interne par la législation du Parlement. Un cas particulier de ce contrôle législatif de la politique étrangère, c'est quand les Parlements doivent voter les crédits nécessaires pour l'exécution d'une obligation internationale. On sait que le Corps législatif est le maître suprême en matière de finances. De cette manière indirecte, les Parlements soumettent à leur contrôle toute activité extérieure des Gouvernements. A quoi bon les prérogatives du Pouvoir exécutif en matière d'affaires étrangères, quand il ne peut nommer un agent diplomatique, exécuter une sentence arbitrale ou un traité quelconque sans que les Parlements votent les crédits nécessaires. Même les alliances politiques conclues en secret doivent venir devant le Parlement, si les moyens financiers sont nécessaires (et ils le sont toujours) pour leur réalisation.

Pour les Etats-Unis, ce contrôle a une importance particulière parce que, par cette voie, la Chambre des Représentants, normalement exclue du contrôle de la politique extérieure, exerce d'une façon indirecte un contrôle sur l'activité diplomatique du Gouvernement.

Ces prérogatives des Parlements peuvent être gênantes dans le cas où un traité est conclu et que les Parlements se refusent à voter les crédits et les lois nécessaires pour son exécution. Mais si le traité est de nature à pouvoir être exécuté par un décret du Chef de l'Etat, dont le pouvoir réglementaire est de plus en plus grand, — le Gouvernement peut échapper au contrôle législatif (37).

Tous ces moyens de contrôle parlementaire de la politique étrangère ont un effet à la condition que le Gouvernement n'ait pas amené les événements à un tel point que chaque opposition du Parlement est illusoire, et même nuisible pour les intérêts du pays.

4. — LE CONTRÔLE POLITIQUE

Le contrôle des traités n'est pas suffisant, parce que les traités n'englobent pas toute la politique étrangère d'un pays. Ily a des actes gouvernementaux unilatéraux qui sont d'une grande importance internationale, par exemple,

(37) Pradier-Fodéré, *Traité du droit international public*, t. 2, p. 729.

l'attitude de la Grande-Bretagne dans l'Extrême-Orient, la reconnaissance de Franco par les Etats, les mesures à prendre par la France contre la violation des traités par l'Allemagne. En plus, l'Angleterre ne connaît pas le contrôle des traités, — en France, tous les traités ne sont pas soumis au contrôle parlementaire. Enfin, les Gouvernements peuvent esquiver la forme des traités et de cette manière éviter le contrôle des Parlements (par exemple, deux Gouvernements échangent des notes diplomatiques concernant une question à régler).

Ces lacunes sont comblées d'une manière plus ou moins satisfaisante par le contrôle politique qu'exerce le Parlement sur l'ensemble de l'activité du Gouvernement, donc aussi sur son activité en matière d'affaires étrangères (38). Ce contrôle est la conséquence du régime parlementaire et découle du principe de la responsabilité ministérielle. Sa sanction ultime est le renversement du Gouvernement par le Parlement.

Un tel contrôle n'existe pas aux Etats-Unis, parce que nous y avons le régime présidentiel du Gouvernement. Le Secretary of Staats n'est responsable que devant le Président, qui est de son côté responsable devant le peuple. Mais il y a néanmoins un contact du gouvernement et du pouvoir législatif aux Etats-Unis, même en ce qui concerne la conduite de la politique étrangère. Le Secretary of Staats vient souvent devant la Commission des Affaires Etrangères du Sénat ou celle de la Chambre des Représentants, et ici s'exerce une influence réciproque, l'influence « derrière les coulisses » dont parle Wilson.

Le contrôle politique sur l'activité internationale des Gouvernements obtient sa pleine portée dans les pays parlementaires comme la France et l'Angleterre. Ici, le Parlement peut condamner l'ensemble de la politique extérieure du Gouvernement ou certains de ses actes et le renverser. L'opposition parlementaire se sert beaucoup de ce moyen pour critiquer le Gouvernement. Les occasions pour engager un débat sur la politique étrangère sont nombreuses : l'apparition du Livre bleu du Gouvernement anglais, du Livre jaune du Gouvernement français, les interpellations

(38) Chow, *op. cit.*, p. 120.

et les questions des députés au Ministre des Affaires Etrangères, les motions, etc. Le débat peut être clos par un vote de l'ordre du jour ou de confiance au Gouvernement. Le sort de celui-ci peut être décidé.

Le travail du Parlement français est facilité par les Commissions des Affaires Etrangères qui se trouvent dans les deux Chambres (39). Ces Commissions présentent à la Chambre des Députés ou au Sénat un rapport sur la base duquel s'engage le débat sur la politique extérieure du Gouvernement. C'est dans ces Commissions que le Ministre des Affaires Etrangères vient souvent donner un exposé. Composées de membres du Parlement bien instruits dans la politique internationale, procédant sans cérémonie, ces Commissions donnent un travail très appréciable. Dans la pratique des Commissions, il y a un déplacement du contrôle parlementaire de la politique étrangère. Le cadre du Parlement tout entier est quelquefois très grand et d'une procédure très lourde pour l'examen des problèmes touchant à cette politique. Les Commissions n'existent pas dans le Parlement anglais, notamment la Commission des Affaires Etrangères (40).

Le contrôle politique du Parlement en matière d'affaires étrangères n'est ni efficace, ni efficient (41). Les auteurs d'avant-guerre trouvaient que les Parlements s'occupaient relativement très peu de la politique étrangère (42). Aujourd'hui, la situation est changée, et la politique étrangère est l'objet quotidien des discussions devant les Parlements. Mais leur résultat n'est pas efficace. Dans l'histoire politique, il y a des cas où le Gouvernement a été renversé sur la politique étrangère, mais ce fut très rare. C'est surtout très rare, presque impossible, en Angleterre, à cause

(39) Réformée au début de 1920, cette Commission à la Chambre des Députés compte aujourd'hui 44 membres. L'opposition parlementaire y est aussi représentée proportionnellement. Constituée en 1915, la Commission des Affaires Etrangères au Sénat devient permanente en 1920 (Barthélemy, *Essai du Travail parlementaire*, p. 257).

(40) Ces derniers temps, il y avait des projets pour l'instituer.

(41) D'abord, il n'existe pas pendant les vacances parlementaires. La Constitution de Weimar avait institué une Commission permanente qui devait fonctionner même pendant les vacances.

(42) Témoignage de Seignobos en ce qui concerne la France et de Siegfried en ce qui concerne l'Angleterre (Audigier, *op. cit.*, p. 35).

de son système parlementaire. La Chambre des Communes, composée seulement de trois partis, ne peut renverser le Gouvernement sans provoquer en même temps sa propre dissolution (43). En France, après la chute du Cabinet Briand, en 1920, la politique étrangère a été plusieurs fois une des raisons de la démission du Gouvernement. Ce contrôle a le défaut de venir après coup. Le Gouvernement peut tomber, mais l'acte international reste. Ce qui n'est pas à négliger, c'est surtout le contrôle préventif qu'exerce le Parlement sur l'activité du Gouvernement en matière de politique extérieure. Ce contrôle est le résultat de la pratique parlementaire qui vaut quelquefois plus que les dispositions constitutionnelles. Il consiste en ce que le Gouvernement, pour ne pas commettre des erreurs, fait attention dès le début de son action, de ne pas aller à l'encontre de la volonté du Parlement. Le Ministre des Affaires Etrangères peut tenir une conversation amicale avec les représentants des groupes parlementaires, pour connaître leur attitude éventuelle vis-à-vis, par exemple, d'un traité à conclure. Le ministre peut se faire interpeller par un de ses amis sur ce sujet, pour voir à l'avance ce qu'en pense le Parlement. Ensuite, le Ministre des Affaires Etrangères est également un personnage politique qui sait à quoi il s'exposerait devant le Parlement s'il entreprenait un certain acte de politique étrangère. Il connaît aussi l'attitude idéologique des partis politiques envers les différents problèmes internationaux.

Tous ces moyens du contrôle parlementaire de la politique étrangère que nous venons d'exposer, combinés les uns avec les autres, ont une certaine efficacité.

(43) Pendant la période de 1867 à 1906, sur neuf crises ministérielles, seulement deux ont été provoquées au Parlement, les autres aux élections.

DEUXIEME PARTIE

L'Influence directe des Parlements
sur le
développement et le respect
du Droit International

Ce que nous entendons traiter ici, c'est :

A. — L'influence des Parlements sur l'établissement des règles et des institutions du droit international.

B. — L'influence des Parlements sur le respect du droit international.

Cette influence est-elle favorable ou non et dans quelle mesure?

Méthode. — Pour répondre à ces questions, il faut d'abord arriver à déterminer si cette influence existe. C'est une constatation de fait à opérer. Ensuite, il faut examiner si les Parlements ont effectivement exercé une influence sur l'établissement de certaines règles du droit international dans le sens positif ou négatif. Dans cette influence, il faut distinguer la partie imputable aux Parlements de celle imputable aux Gouvernements.

Si les Parlements s'opposaient à l'établissement d'une règle du droit international, il ne faut pas pour cela condamner leur attitude. L'établissement de nouvelles règles n'est pas toujours désirable. Si les Parlements faisaient obstacle à la naissance d'une règle inutile, nuisible, il faut les en féliciter.

Comme nous l'avons déjà dit, on ne peut parler de l'influence du Parlement tout court sur le développement du droit international, mais de l'influence des Parlements. Pourtant, quand cela nous sera possible, nous exposerons ce qu'il y a de commun dans l'attitude de tous les Parlements.

Objet. — Pour l'examen ainsi envisagé, il faut prendre quelques points bien déterminés. Cependant, il faut que le choix porte sur les questions les plus importantes du droit international, afin que les résultats de cette étude aient de la valeur.

Il y a plusieurs sortes de règles du droit international.

Les unes visent l'interdiction de la guerre et les sanctions contre les violateurs de cette interdiction. Les autres concernent les modes pacifiques de solution des conflits internationaux. D'autres, enfin, ont pour objet les questions humanitaires, économiques, sociales ou purement techniques, etc.

Nous étudierons l'influence des Parlements sur l'établissement de certaines de ces règles, d'après le plan suivant :

CHAPITRE PREMIER. — *L'influence directe des Parlements sur le développement du droit international.*

I. — Les Parlements et le droit de neutralité.

II. — Les Parlements et la capture de la propriété privée ennemie sur mer.

III. — Les Parlements et la Société des Nations.

IV. — Les Parlements et le Pacte général de la renonciation à la guerre (Pacte Briand-Kellog).

V. — Les Parlements et le désarmement.

VI. — Les Parlements et l'arbitrage. Les Parlements et la juridiction internationale.

VII. — Les Parlements et l'esclavage.

CHAPITRE II. — *Les Parlements et le respect du droit international.*

CHAPITRE PREMIER

L'INFLUENCE DIRECTE DES PARLEMENTS SUR LE DEVELOPPEMENT DU DROIT INTERNATIONAL

I. — LES PARLEMENTS ET LE DROIT DE NEUTRALITE

Selon la conception traditionnelle, la neutralité est la situation juridique des Etats qui ne prennent pas part aux hostilités. Elle crée pour les neutres certains droits et leur impose certains devoirs qui sont érigés en règles internationales (1).

Notre intention est de constater l'influence des Parlements sur l'établissement et l'évolution de quelques-unes des règles du droit de la neutralité.

A. — LES PARLEMENTS ET LES RÈGLES CONCERNANT L'ARMEMENT ET L'ÉQUIPEMENT DES NAVIRES DE GUERRE BELLIGÉRANTS DANS LES PORTS NEUTRES. LES PARLEMENTS ET LES RÈGLES CONCERNANT L'ENROLEMENT (ORGANISÉ ET EN GROUPE) DANS L'ARMÉE DES BELLIGÉRANTS.

Des trois puissances, la France, l'Angleterre et les Etats-Unis, c'est dans ce dernier pays qu'il faut rechercher l'origine de ces règles, de même que celle de tout le droit de neutralité (1). Le point de départ est le traité franco-américain de 1778; il stipulait :

(1) Fauchille (Paul), *Traité du droit international public*, T. II, p. 635.

1° Le droit pour les navires de guerre et corsaires français d'amener leurs prises dans les ports des Etats-Unis et de partir n'importe quand avec elles sans être soumis à la visite ou à la détention, le refuge ne pouvant être accordé aux navires ayant fait des captures au détriment de la France (article 17 du traité).

2° L'interdiction aux corsaires étrangers autres que ceux de la France d'armer leurs navires dans les ports américains (article 22 du traité).

Quand la France entra en guerre (février 1793) contre l'Angleterre et la Hollande, son ministre aux Etats-Unis exigea et prépara l'exécution de ce traité (2). Les Etats-Unis se trouvaient en face d'une alternative : exécuter le traité et se faire les alliés de la France ou garder la neutralité en négligeant les dispositions du traité. Avec la première solution, les Etats-Unis risquaient de compromettre leur indépendance dans un conflit éventuel avec l'Angleterre. La décision fut prise par Jefferson alors secrétaire d'Etat : les Etats-Unis devaient rester neutres, l'intérêt de ne pas compromettre leur indépendance étant plus impératif que l'exécution d'un traité (3).

Il importe de signaler ici que ce fut le pouvoir exécutif qui mit les Etats-Unis dans une situation de neutralité. C'est compréhensible. La formation de la nation américaine en un grand Etat n'a pu être effectuée que par les efforts individuels de ses grands fondateurs qui lui ont donné les premiers principes d'une vie nationale et internationale. Il ne saurait en être autrement avec le principe de neutralité.

Mais le Congrès américain ne pouvait être étranger à cette décision de Jefferson, car peu après il l'a approuvée et complétée par les actes suivants relevant de sa compétence :

1° Le Sénat vote le traité Jay qui place sur un pied

(2) Chaumont, *La conception américaine de la neutralité*, thèse, 1936, p. 16.

(3) Le gouvernement français prétendait que l'opinion publique américaine était en désaccord avec le gouvernement des Etats-Unis (Chaumont, *op. cit.*, p. 24, Note 2).

Cauchy, *Le droit maritime internat.*, 1861, II 242, 252.

d'égalité l'Angleterre et la France en ce qui concerne le traitement de leurs navires dans les ports américains (4);

2° Le Congrès vote l'acte du 7 juillet 1798 en déclarant que le traité de 1778 ne liait plus les Etats-Unis.

3° Le Congrès vote l'acte du 27 juin 1798 qui autorisa la défense par la force des navires de commerce des Etats-Unis (puissance neutre) contre les déprédations françaises.

Donc les Etats-Unis ont adopté une politique de neutralité. C'est le Congrès qui a établi certaines règles (de droit interne) selon lesquelles cette politique de neutralité serait pratiquée. Ces règles se trouvent surtout dans la première loi américaine de neutralité de 1794 concernant l'équipement et l'armement des navires de guerre belligérants dans les ports neutres et l'enrôlement dans l'armée des belligérants.

La valeur de cet acte de 1794 est d'une grande importance pour le droit de neutralité. Il interdit :

1° L'acceptation à l'intérieur des Etats-Unis par des citoyens américains de commissions pour servir une puissance étrangère;

2° L'enrôlement ou la protection de l'enrôlement d'autres personnes à l'intérieur des Etats-Unis;

3° L'équipement ou l'armement à l'intérieur des ports des Etats-Unis de navires destinés à aider une puissance en guerre contre un autre Etat avec lequel les Etats-Unis étaient en paix;

4° L'accroissement de la force ou de l'armement des navires dans des circonstances semblables;

5° L'organisation sur le territoire américain d'une expédition militaire contre une puissance étrangère avec laquelle les Etats-Unis étaient en paix.

Cette législation est d'une grande importance pour le développement ultérieur du droit de la neutralité. D'abord, elle introduit la notion du droit dans une matière que les puissances belligérantes considéraient avant tout comme soumise à leur volonté. Ensuite, elle fait glisser peu à peu

(4) Comparer à l'article 9 de la 13^e Convention de la Haye de 1907 : « Une puissance neutre doit appliquer également aux deux puissances belligérantes les conditions... en ce qui concerne l'admission dans ses ports de navires de guerre belligérants.

toute la matière de la neutralité du cadre de la politique américaine, comme c'était dans l'esprit de Jefferson, vers celui du droit international. (Les Etats-Unis concluent à cette époque un grand nombre de traités de neutralité).

Complété en 1818, l'acte de neutralité de 1794 a servi de modèle à la législation des autres pays en cette matière, notamment à la législation anglaise de 1819 et 1870. D'après le préambule du Foreign Entlistement Act du 3 juillet 1819, son but était « d'empêcher l'engagement et l'enrôlement des sujets de Sa Majesté au service belligérant étranger sans la permission du gouvernement » (5). Le Foreign Entlistement Act de 1819 fut révisé et précisé par celui de 1870.

Il est intéressant de comparer ces deux actes de neutralité britannique. Dans celui de 1819, l'enrôlement dans l'armée des belligérants était considéré comme un délit contre la majesté souveraine. Pour cette raison, les peines étaient sévères; par contre, l'acte de 1870 avait pour base des considérations d'ordre international, l'interdiction d'enrôlement était considérée comme un devoir de neutre (6). Il en était de même en ce qui concerne l'armement et l'équipement des navires de guerre belligérants dans les ports neutres britanniques. Les peines étaient plus douces parce que ce délit n'était pas si grave que sous le régime de l'acte de 1819 (7).

Les législations américaine et britannique dont nous parlons dépassent le cadre de la simple politique de neutralité des pays respectifs. Dans leur ensemble, ces législations jouissaient d'une considération internationale bien que ne possédant pas la validité du droit international au sens strict du mot.

Même les conventions de La Haye du 18 octobre 1907 ont reconnu la valeur des règles de neutralité édictées par la législation interne des Etats, car elles ont maintenu for-

(5) Il est vrai que déjà en 1736 et en 1756, les actes du Parlement anglais interdisaient aux sujets britanniques l'entrée au service de guerres étrangères (Richard Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, 1900, p. 253).

(6) Richard Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 316.

(7) Voir le texte de ces actes, R. D. I. P., t. V., *Documents*, p. 9.

nellement à plusieurs reprises leur application (articles 12, 15, 19 de la XIII^e Convention de 1907) (8).

D'ailleurs, les principes que pose le Neutrality Act de 1794 et les règles respectives des autres législations sont devenues les « devoirs des neutres » dans le droit international traditionnel, d'abord coutumier, et ensuite positif :

1° En ce qui concerne les règles sur l'armement et l'équipement des navires de guerre belligérants dans les ports neutres, elles étaient reproduites d'abord dans le traité de Washington de 1871 (article 6). Ce traité pose la règle suivante : interdiction est faite aux neutres de laisser armer ou construire sur leur territoire au profit des belligérants des navires de guerre (9).

L'article 18 de la XIII^e Convention de La Haye est rédigé dans le même sens : « Les navires belligérants ne peuvent se servir des ports, rades et eaux territoriales neutres pour renouveler ou augmenter leur approvisionnement militaire ou leur armement, ainsi que pour compléter leur équipement » (10).

2° Les dispositions de l'acte de neutralité américain de 1794 et de la législation britannique de 1870 concernant l'interdiction de l'enrôlement dans l'armée des belligérants ont été elles aussi ultérieurement transformées en règles positives du droit international. (Il faut pourtant avouer que l'origine de ces règles remonte beaucoup plus loin que 1794.)

Ainsi l'article 4 de la Convention de La Haye de 1907 sur la neutralité sur terre stipule : « Les corps de combattants ne peuvent être formés, ni les bureaux d'enrôlement sur le territoire d'une puissance neutre au profit des belligérants ». « Une puissance neutre, ajoute l'article 5, ne doit pas tolérer ces actes sur son territoire » (11).

Mais l'enrôlement isolé et volontaire reste possible.

(8) Fauchille, *op. cit.*, p. 646.

(9) Même dans les conclusions du traité de Washington, l'influence du Sénat s'est fait sentir; le Président Grant avait consulté le Sénat même pendant les négociations; quant au Parlement anglais, seulement un an plus tôt, il avait érigé les mêmes règles en lois nationales.

(10) Fauchille, *op. cit.*, p. 707.

(11) Fauchille, *op. cit.*, p. 608.

Kleen, *op. cit.*, p. 253-4.

Dans les débats parlementaires concernant la neutralité anglaise de 1870, on s'aperçut qu'elle ne pouvait empêcher les particuliers comme tels, de se laisser enrôler au service militaire étranger. D'ailleurs, d'après le droit positif, cela est toujours licite. « La responsabilité d'une puissance neutre n'est pas engagée par le fait que les individus passent isolément la frontière pour se mettre au service de l'un des belligérants » (art. 6 de la Convention de 1907 sur la neutralité sur terre (12)). Par contre, il n'est pas superflu de noter que certaines législations internes défendent à leurs ressortissants de s'enrôler dans le service militaire d'un état étranger (art. 17 § 4, art. 21 du Code Civil français).

B. — LES PARLEMENTS ET LES RÈGLES CONCERNANT LA CONDITION DE LA PROPRIÉTÉ NEUTRE SUR MER.

Il y a trois moments capitaux dans l'évolution de ces règles. Ce sont :

- 1° la Déclaration de neutralité de 1780;
- 2° la Déclaration de Paris de 1856;
- 3° la Conférence de Londres de 1909.

Nous n'examinerons que les règles des deux premières déclarations.

Quelle est l'influence des Parlements sur l'établissement de ces règles?

1° *Les Parlements et les règles de la Déclaration de neutralité de 1780.*

Cette déclaration pose, entre autres, les règles suivantes :

- a) les vaisseaux neutres peuvent naviguer librement de port en port sur les côtes de nations en guerre;
- b) les effets appartenant aux sujets desdites puissances en guerre sont libres sur les vaisseaux neutres, à l'exception des marchandises de contrebande.

Le gouvernement français avait donné son adhésion à cette déclaration le 25 avril 1780; par le décret du 14 fé-

(12) V. *Actes et documents* de la 2^e Conférence de la Haye, t. II, p. 199 et s.

vrier 1793, la Convention nationale confirme explicitement ces règles. Bien qu'elles aient été à plusieurs reprises suspendues, elles avaient été sanctionnées par la loi du 21 septembre 1793 et par celle du 19 Nivôse, An III (13). Tandis que le Parlement français avait établi une législation durable de neutralité, le gouvernement avait eu surtout un rôle important quand il fallait suspendre ces règles à titre de représailles; ceci provient de sa meilleure connaissance des besoins de la politique française à cette époque-là.

Les Etats-Unis s'intéressaient particulièrement aux règles concernant la condition de la propriété neutre sur mer; ce pays vivait du commerce et il était compréhensible qu'il adoptât pour celui-ci le système le plus favorable aux neutres. Le Congrès vote le 5 octobre 1780 l'adhésion à la Déclaration de neutralité de Catherine II, mais pas à la Ligue même. Les Etats-Unis prenaient seulement un engagement unilatéral parce que, d'après le Sénat, « les principes libéraux sur lesquels était établie ladite Confédération (la Ligue des Neutres) sont d'une façon générale favorables aux intérêts des nations, particulièrement ceux des Etats-Unis et par là méritent d'être soutenus par ceux-ci » (14). Donc, le Sénat avait intégralement approuvé les règles de la neutralité telles qu'elles étaient posées dans la déclaration de 1780. D'après ces règles, les marchandises neutres se trouvant sur des navires ennemis seraient saisissables; par contre, un an avant en 1779, le Sénat reconnut que les marchandises neutres se trouvant sur des navires ennemis devaient être libres. Il désirait donc une amélioration de la condition de la propriété privée neutre sur mer encore plus grande que celle réalisée par la Déclaration de 1780. Ce vœu du Sénat est resté sans suites auprès du gouvernement américain (15).

On pourrait nous objecter que l'approbation de ces règles par le Sénat vient après leur établissement virtuel et que c'est plutôt le gouvernement qui a exercé une influence... Il faut bien nous entendre. Le fait qu'un Etat a

(13) Fauchille, *op. cit.* p. 806.

(14) Il ne saurait s'agir de l'influence du Parlement anglais sur l'établissement des règles de la neutralité de 1780, parce que la première Ligue de neutralité était justement dirigée contre l'Angleterre.

(15) Chaumont, *op. cit.*, p. 72.

donné son adhésion à un accord international prouve que c'est la volonté de son gouvernement, parce qu'autrement, celui-ci n'aurait pas pris l'initiative de la ratification de cet accord. Par conséquent, l'établissement d'une règle internationale à l'égard d'un Etat ne saurait être effectué contre la volonté de son gouvernement. Mais ce qui importe, c'est l'établissement de ces règles au sens large du mot, c'est-à-dire leur mise en pratique afin de devenir les règles de la vie internationale.

Dans ce sens, l'approbation des règles de la neutralité de 1870 par le Sénat américain avait une grande importance.

2° *Les Parlements et les règles de la Déclaration de Paris de 1856 :*

1° La course est et reste abolie.

2° Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie à l'exception de la contrebande.

3° Les marchandises neutres qui ne sont pas contrebande de guerre ne sont pas sujettes à la capture sous pavillon ennemi.

4° Le blocus pour être obligatoire doit être effectif.

Nous allons examiner l'influence des Parlements sur l'établissement de chacune de ces règles. En ce qui concerne la course, déjà le 29 mai 1792 à l'Assemblée Législative de France, le député Kersaint soumet au nom du Comité diplomatique de la Marine et du Commerce un projet concernant sa suppression (16). La proposition de Kersaint relative à la course stipulait :

Article Premier. — Il ne sera délivré aucune lettre de marque pour armer en course.

Art. 4. — Les équipages des corsaires pris par les vaisseaux de guerre seraient à leur arrivée dans les ports interrogés à la requête de l'accusateur public par le Tribunal du lieu... S'il s'y trouve des Français, ils seront punis de mort.

Art. 6. — L'Assemblée Nationale invite le Gouvernement à préparer auprès des nations étrangères par la voie des Ambassa-

(16) De Boock, *De la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi* 1882; p. 62. — Fauchille, *op. cit.*, p. 601.

deurs la suppression absolue de la course dans la guerre sur mer.

Dans les motifs de sa proposition, le député Kersaint disait que la course doit être abolie parce que la guerre ne pouvait se faire pour le compte des particuliers et par les particuliers eux-mêmes; ensuite, la course était inhumaine, immorale et atroce, provoquant en même temps les conflits entre les Etats; la violation de la propriété privée qui était un droit sacré serait contraire au droit des hommes pour la défense duquel la Révolution a pris les armes.

En définitive, après une longue discussion, l'Assemblée adopta la résolution de Vergniaud invitant le Pouvoir Exécutif à négocier avec les puissances étrangères l'abolition des armements en course : « L'Assemblée Nationale décrète que le Pouvoir Exécutif sera invité à négocier avec les puissances étrangères et pour faire supprimer dans les guerres qui pourront avoir lieu sur mer les armements en course et assurer la libre navigation et la liberté du commerce ». Le discours et la proposition de Vergniaud furent accueillis par des acclamations le 30 mai 1792.

En exécution du décret du 30 mai 1792, le ministre des Affaires Etrangères de France, M. de Chambonas, envoya le 19 juin 1792 un circulaire aux agents diplomatiques français pour leur prescrire d'ouvrir des négociations avec les Etats respectifs au sujet du décret. Le secrétaire d'Etat des Etats-Unis, Jefferson, répondit le 16 octobre 1792 que son pays se déclarait prêt à entrer en négociations avec la France au sujet de la suppression de la course. Mais la plupart des Etats ne donnèrent pas de réponse favorable. Seules les Villes Hanséatiques donnèrent à la proposition française une adhésion sans réserve et un décret de la Convention du 29 mai 1793 abolit la course à leur égard.

Les motifs qui ont inspiré l'Assemblée pour se prononcer en faveur de l'abolition de la course étaient profondément moraux et humains, mais il y avait des raisons non moins fortes pour le maintien de la course, raisons qui étaient mises en avant par le Gouvernement : la course était un moyen de nuire à l'ennemi et la France, à cette époque si émouvante, en avait besoin. Ainsi, il s'était écoulé à peine quelques mois depuis le décret du 30 mai 1792 que, le 2

janvier 1793, une circulaire du Conseil Exécutif avertissait les armateurs de ne plus tenir compte des dispositions antérieures concernant l'abolition de la course (17).

L'abolition de la course a été conditionnée pour les différents Etats par la solution des autres problèmes concernant la propriété privée neutre et ennemie sur mer (18). En attendant sa solution définitive par la Déclaration de Paris de 1856, la course a été l'objet de la législation intérieure des Etats. Nombreuses sont les lois relatives à la réglementation de la course, comme par exemple celle du Congrès américain de 1803 sur l'accès des corsaires dans les ports américains.

Quelle a été l'attitude des Parlements à l'égard de la règle de la Déclaration de Paris, d'après laquelle le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie?

Le Parlement anglais s'était surtout élevé contre cette règle. Quelques mois s'étaient à peine écoulés depuis la signature de la Déclaration de Paris lorsque, le 14 juillet 1857, dans une séance du Parlement, un groupe de députés trouva cette règle onéreuse et inapplicable pour l'Angleterre. Une déclaration conclut qu'en cas de guerre, la nation s'adresserait à la Chambre des Communes pour être relevée de ses engagements (19). Par contre, le Gouvernement anglais était pour le maintien de la règle. A la Chambre Haute, Lord Clarendon avait déclaré que l'acceptation du principe que le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie n'était qu'une question de politique et non une question de droit. C'est parce que les Etats-Unis n'auraient, en tout cas, pas permis la saisie de la propriété privée ennemie sous pavillon neutre. Enfin, d'après Lord Clarendon, si la situation changeait, l'Angleterre pourrait renoncer à ce principe (20).

La règle que le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie a été l'objet de vives attaques au sein du Parle-

(17) Cauchy, *Droit maritime international*, p. 317.

(18) Discours de Lord Clarendon à la Chambre des Pairs, du 22 mai 1856 (Kleen, *op. cit.*, p. 441).

(19) Hautefeuille, *Histoire des origines du progrès et des violations du droit maritime international public*, 1869, p. 443.

(20) Hautefeuille, *Questions de droit maritime*, p. 170, 203.

ment anglais dans ses séances des 7 août 1860, 7 mars 1862, 2 mars 1866, 3 mars 1877 (21).

Le 7 août 1860, un rapport du Comité de la Chambre des Communes pour l'examen du commerce anglais, intitulé « Droit des belligérants sur mer », a relaté les raisons invoquées contre la règle que le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie. L'Angleterre, en consentant à cette règle, avait abandonné ses droits sans équivalent, au moins à l'égard des Etats-Unis. Si ces déclarations restent en vigueur pendant une guerre dans laquelle la Grande-Bretagne serait engagée, la totalité du commerce de transport fait jusqu'alors par la flotte britannique passerait entre les mains des Etats-Unis ou de quelque autre puissance neutre. Le commerce chercherait un abri sous le pavillon neutre. Aux yeux du Comité, ou il fallait abroger la seconde règle de la Déclaration de Paris, ou il fallait faire accepter aux autres Etats que la propriété privée ennemie n'est pas saisissable sur mer. Par contre, le gouvernement anglais s'est montré favorable au maintien de la Déclaration de Paris et hostile à la suppression du droit de capture de la propriété privée ennemie sur mer (22). Les arguments du Gouvernement et du Parlement seront relatés dans le chapitre suivant, concernant l'attitude des Parlements à l'égard du problème de la condition de la propriété privée ennemie sur mer.

En ce qui concerne la troisième règle posée par la Déclaration de Paris, que la marchandise neutre « qui n'est pas contrebande de guerre n'est pas sujette à la capture sous pavillon ennemi », cette règle était nouvelle seulement pour la France. Elle était même contraire à certaines de ses lois intérieures. Quant au Sénat américain, il était toujours favorable à l'amélioration de la condition de la propriété privée neutre sur mer. Déjà en 1779, il avait accepté la règle que la propriété privée neutre n'est pas saisissable sous pavillon ennemi, ce qui devait devenir la règle de la Déclaration de Paris de 1856 (23).

(21) Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, p. 62-63.

(22) Hautefeuille, *Question*, p. 182 et s.

(23) *American Journal*, 1921, p. 511 et s. (cité chez Chaumont, *op. cit.*, p. 37.

Un différend s'était également élevé entre les Parlements et les Gouvernements au sujet de la quatrième règle, posée par la Déclaration de Paris de 1856, d'après laquelle le blocus, pour être obligatoire, devait être effectif. Dès 1806, à l'occasion du « blocus continental » inauguré contre l'Angleterre par le décret de Berlin du 21 novembre, une partie du Parlement anglais s'était élevée contre le blocus fictif que le Gouvernement anglais avait, à titre de représailles, déclaré « contre tous les ports, côtes et places d'où le pavillon anglais était exclu ». Ce blocus sur papier fut trouvé par quelques membres du Parlement anglais inconstitutionnel et contraire au droit des gens (24).

La signification de la quatrième règle de la Déclaration de Paris de 1856 fut examinée lors du blocus américain décrété par les Etats nordistes contre les Etats sudistes, dans la guerre de Sécession. Vu la longueur de côtes bloquées, il ne pouvait s'agir que d'un blocus fictif. Alors se posa la question de sa régularité, selon la règle de la Déclaration de Paris, dont l'application était en fait impossible. Le 8 mars 1862, le Gouvernement anglais avait émis et développé l'opinion que la Déclaration n'avait proclamé aucun principe nouveau en matière de blocus, que les principes de ce dernier restaient les mêmes qu'en 1798 et 1806, c'est-à-dire que le blocus était obligatoire, même quand il était fictif. Donc, le blocus américain qui était fictif d'après l'opinion du Gouvernement américain, était régulier (25). La même thèse fut défendue les 8 et 10 mars 1862 devant la Chambre des Lords par le Gouvernement. Cette attitude fut l'objet de vives attaques devant le Parlement anglais. Plusieurs orateurs soutenaient que le blocus américain, étant fictif, n'existait pas conformément aux règles de la Déclaration de Paris. Le Parlement réclamait une interprétation adéquate de cette Déclaration en vertu de laquelle les blocus américains ne devaient pas être reconnus par l'Angleterre.

En France, au cours de la séance du Corps Législatif du 13 mars 1862, un groupe de députés avait attiré l'attention du Gouvernement sur les blocus américains et sur la dis-

(24) Fauchille, *op. cit.*, p. 950. — De Boeck, *op. cit.*, p. 83 et s.

(25) Hautefeuille, *Questions*, p. 195.

cussion qui avait eu lieu le 8 mars 1862 à la Chambre des Communes. On a insisté sur le fait que ces blocus américains étant fictifs n'étaient pas conformes à la règle de la Déclaration de Paris et que, comme tels ils devaient être considérés comme inexistantes pour la France. Le Gouvernement français n'avait pas donné suite à ces arguments du Parlement pour des raisons politiques.

C. — LES PARLEMENTS ET L'ÉTABLISSEMENT DES RÈGLES CONCERNANT L'EXPORTATION DES ARMES, MUNITIONS, ET AUTRES MARCHANDISES UTILES A LA GUERRE, DES PAYS NEUTRES A DESTINATION DES BELLIGÉRANTS.

L'établissement de ces règles était le résultat de la lutte des intérêts entre les belligérants et des neutres.

D'abord on a fait la discrimination entre le ravitaillement en marchandises nommées plus haut des belligérants par le gouvernement d'un Etat neutre et par ses ressortissants. L'interdiction des premiers actes n'était jamais mise en doute. Mais la question se posait de savoir si les ressortissants des Etats neutres avaient le droit d'exercer ce commerce (26).

Nous allons d'abord exposer les règles du droit de la neutralité sur ce point. Ensuite, nous examinerons si l'attitude des Parlements, à la différence de celle des Gouvernements, avait été favorable ou défavorable à l'établissement de ces règles.

La Convention 5 et la Convention 13 de la Haye de 1907 stipulent :

Une puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit pour le compte de l'un ou de l'autre des belligérants, d'armes, de munitions, et en général de tout ce qui pourrait être utile à une armée ou à une flotte » (27).

De pareilles règles furent également adoptées le 20 février 1928 par la sixième Conférence panaméricaine et elles sont ainsi conçues :

(26) Fauchille, *op. cit.*, p. 752.

(27) *Archives diplomatiques*, 1928, N° 105, p. 86 et 123.

Les Etats neutres ne sont pas obligés d'empêcher l'exportation ou le transit pour le compte de l'un ou de l'autre des belligérants des armes, des munitions, et en général de tout ce qui pourrait être utile à la puissance militaire. On devra permettre ce transit en cas de guerre entre deux nations américaines si l'un des pays belligérants est dépourvu de côtes et n'a pas d'autres moyens de s'approvisionner sous réserve que les intérêts du pays neutre ne soient pas affectés » (28).

Donc, pendant le cours du xix^e siècle et encore aujourd'hui, le droit international n'oblige pas l'Etat neutre à interdire l'exportation des armes et des munitions à destination des belligérants. Mais l'Etat neutre est libre de régler ce commerce à son gré à condition de ne pas méconnaître son obligation d'impartialité et pour les Etats membres de la Société des Nations, leur obligation envers cette institution. En effet, certains Etats à certaines époques avaient interdit ce commerce de leur propre initiative et de telle façon qu'ils ont dépassé les exigences du droit international. Quelle était l'attitude des Etats-Unis? Celle du Gouvernement américain était différente de celle du Congrès.

Le Gouvernement américain avait depuis toujours l'opinion que le commerce de contrebande était libre pour les citoyens américains. Déjà, en 1793, Jefferson affirma cette doctrine en réponse aux doléances du Ministre britannique à cause des achats d'armes par des agents français aux Etats-Unis (29). « Nos citoyens, dit-il, ont toujours été libres de fabriquer, de vendre et d'exporter des armes. C'est l'occupation et la vie de certains d'entre eux. Supprimer leur métier, seule source de leur subsistance, parce qu'une guerre existe dans les pays étrangers et lointains dans lesquels nous n'avons pas d'intérêts, serait difficile en théorie et impossible en pratique ». Par contre, moins d'un an après cette déclaration de Jefferson, une résolution du Congrès du 26 mars 1794 interdit le départ de tous les navires (chargés de contrebande de guerre) des ports des Etats-Unis à destination d'un port étranger. Par un acte du 17 avril 1794, cette interdiction fut étendue jusqu'au 25 mai 1795.

(28) Chaumont, *op. cit.*, p. 120.

(29) Cité chez Chaumont, *op. cit.*, p. 121-122.

Par un décret du 22 mai de la même année, l'exportation des munitions de guerre fut interdite pour un an. L'Embargo Act du 21 décembre 1807 mit un embargo sur tout chargement dans les ports américains et il fut défendu à tous les navires de quitter les Etats-Unis.

Cette législation, bien que souvent due aux circonstances particulières, souvent prise à titre de représailles et motivée par des intérêts nationaux et politiques, est pourtant dans la tradition du Sénat. D'autres Parlements se sont déclarés contre le commerce de contrebande. En France, une loi de 1895 a permis au gouvernement d'interdire les expéditions d'armes à destination des belligérants. Les gouvernements avaient quelquefois interdit de leur propre initiative cette exportation, mais il y a une différence dans l'importance de ces actes des gouvernements et des Parlements : les premiers agissent accidentellement dans des cas déterminés, tandis que la législation était d'une portée plus générale et plus durable (30).

Pendant la guerre de 1914, la question fut soulevée, particulièrement en ce qui concerne le commerce des armes (31).

L'Allemagne et l'Autriche insistaient auprès des Etats-Unis afin qu'ils interdisent à leurs ressortissants l'exportation des armes au profit des alliés. Le gouvernement américain repoussa ces prétentions en affirmant son attitude traditionnelle. Le 4 avril 1914, le Président Wilson déclarait que les citoyens américains étaient libres de commercer avec les belligérants pour tous produits, y compris les munitions de guerre (32). Le secrétaire Bryan disait le 20 janvier 1915 : « C'est l'affaire des belligérants et non des neutres d'empêcher la contrebande de parvenir à l'ennemi ».

Par contre, des tendances opposées se sont manifestées pendant la guerre dans le Sénat américain. Le Président de la Commission des Affaires Etrangères, M. W. J. Stone, dans une lettre adressée au Secrétaire d'Etat Bryan, attira l'attention de celui-ci sur les plaintes au sujet de l'attitude

(30) Fauchille, *op. cit.*, p. 744.

(31) J. Baldwin, *La neutralité américaine*.

(32) *Conciliation internationale*, 1928, p. 353.

inamicale du gouvernement à l'égard de l'Allemagne et de l'Autriche en laissant approvisionner les Alliés en matériel de guerre. En réalité, il suggérerait l'interdiction du commerce de contrebande par les ressortissants des Etats-Unis. Ces tendances qui se sont manifestées au Congrès pendant la guerre ont été provoquées par les Allemands et les germanophiles. Ceux-ci n'avaient aucun titre de droit à invoquer. Les raisons en étaient politiques et visaient à rendre service à l'Allemagne.

Maintenant, nous pouvons résumer l'attitude du Congrès américain envers les règles internationales de neutralité concernant « le commerce des armes, des munitions et d'autres marchandises utiles à une armée ou à une flotte ».

Les règles du droit international n'obligent pas l'Etat neutre à interdire l'exportation des armes et munitions à destination des belligérants, mais l'Etat neutre est libre de régler ce commerce à son gré (l'article 7 de la Convention 5 et de la Convention 13 de La Haye de 1907; article 20 de la Convention de neutralité maritime adoptée par la Sixième Conférence panaméricaine réunie à la Havane).

Le Gouvernement américain ne prenait aucune mesure pour interdire ce commerce. C'était conforme au droit international.

Le Congrès américain avait pris parfois des mesures interdisant ce commerce. C'est également conforme au droit international. Ce sont les conclusions basées sur l'interprétation du droit positif.

Avant la guerre, il y avait des auteurs comme Paul Fauchille, qui prétendaient que les règles internationales concernant la contrebande de guerre étaient périmées et en contradiction avec les autres règles du droit international (23). Suivant ces auteurs, la liberté laissée à l'Etat neutre de ravitailler les belligérants en armes et en munitions est indéfendable. Le but suprême de toute la règle de l'organisation de la paix est de limiter sinon d'empêcher la guerre. C'est le sens du développement du droit de la paix qui avait déjà progressé avant la guerre. Le minimum de devoirs des neutres était d'interdire l'exportation des armes

(33) Fauchille, *op. cit.*, t. II, pp. 743-744.

et des munitions. Les règles positives (ladite Convention de La Haye) manquaient à ce devoir. Pour ces raisons, ces auteurs trouvaient que ces règles sont périmées et que le droit commun international interdit aux Etats neutres l'exportation des armes et des munitions à destination des belligérants.

Si on adoptait cette solution, l'attitude du Gouvernement américain laissant libre ce commerce de contrebande à ses citoyens, serait contraire au droit international. Par contre, l'attitude opposée du Congrès américain serait plus judicieuse et plus conforme aux nouvelles tendances du droit international.

Cette construction théorique ne saurait être fondée sur le droit positif comme nous l'avons vu et l'attitude du Gouvernement et celle du Congrès américain ne contredisaient pas le droit international de neutralité.

Les mesures du Congrès interdisant le commerce de contrebande n'entendaient pas changer le droit international sur ce point ou suivre ces changements. Le Congrès ne voulait pas toucher aux règles internationales de neutralité concernant l'exportation des armes et des munitions à destination des belligérants parce que :

- a) sa législation était temporaire;
- b) elle n'était pas capable à l'égard des Etats américains belligérants;
- c) elle était presque toujours prise pour des raisons politiques.

Il est vrai que l'attitude du Gouvernement et celle du Congrès américains pourraient être jugées différemment au point de vue de la politique américaine et des intérêts de la paix, mais au point de vue du droit international, on ne saurait en rien les rapprocher.

Avec sa récente législation de 1935-1936, le Congrès américain avait gardé sa politique de neutralité en interdisant l'exportation des armes et des munitions à destination des belligérants (sections 1, 2, 3, 4 de la loi d'août 1935, telle que prorogée par la section 1 de la loi de février 1936) (34). Par là, le Congrès ne s'est pas mis en contra-

(34) *Conciliation internationale*, janvier 1936, p. 46. — Fairman, *La loi de neutralité du 31 août 1935* (Rev. gén. du dr. int. pr., 1935, p. 678).

diction avec le droit international. Nous avons dit que celui-ci laisse libres les Etats neutres d'interdire ce commerce, mais cela ne leur est pas imposé. Pourtant, certains auteurs d'aujourd'hui sont portés à dire que la neutralité n'a plus de place dans le système du droit international (35). Quand la guerre était absolument libre, la neutralité fut considérée comme étant susceptible de servir la paix. Mais dans le nouveau système de l'organisation de la paix, elle est tenue plutôt comme un mal. On parle de la transformation de la neutralité et même de l'abrogation de ses règles par le Pacte de la Société des Nations et le Pacte Briand-Kellogg. Ces pactes ayant condamné la guerre, avaient par là condamné la neutralité. Dans un système de collaboration de tous les Etats pour le maintien de la paix, disent ces auteurs, il ne saurait s'agir de neutralité. Ce raisonnement entraînerait la discrimination de l'agresseur. Si on adoptait cette solution, la législation américaine serait contraire à ces nouvelles tendances du droit international sur deux points :

a) d'avoir laissé libre le ravitaillement des belligérants en articles aussi importants pour la guerre que l'est par exemple le pétrole.

b) Le Sénat devait faire la discrimination des belligérants et interdire seulement le ravitaillement de l'agresseur.

La législation du Sénat n'est pas contraire au droit international sur le premier point parce que, comme nous l'avons vu, celui-ci n'obligeait même pas les Etats à interdire l'exportation des armes et des munitions. La prétention que le Sénat devait faire la discrimination pourrait se poser pour les membres de la Société des Nations, mais pas pour les Etats-Unis qui n'en font pas partie. Donc, la législation américaine de neutralité reste conforme aux anciennes règles du droit international et ne saurait être considérée comme contraire au nouveau droit de la paix.

(35) Voir Politis, *La neutralité et la paix*, et les auteurs cités par lui.

II. — LES PARLEMENTS ET LE PROBLEME DE LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE ENNEMIE SUR MER

Aujourd'hui, il n'existe aucune règle internationale qui interdise la capture de la propriété privée ennemie sur mer. Pourtant, dans les milieux parlementaires, il y avait de temps à autre des mouvements en faveur de l'établissement d'une telle règle. Ces mouvements et les motifs qui les inspiraient seront l'objet de notre présent exposé. En même temps, nous verrons l'attitude des Gouvernements dans cette question.

Il y a une raison pour laquelle nous avons choisi de traiter ce problème. C'est parce que cela nous permettra de mettre en lumière les différents motifs qui poussent les Parlements et les Gouvernements à prendre telle ou telle attitude envers une règle du droit international. En ce qui concerne la capture de la propriété privée ennemie sur mer, les Parlements examinent cette question au point de vue économique, social, humanitaire. En nous proposant l'établissement d'une règle internationale interdisant cette capture, ils mettent surtout en avant les avantages économiques pour les Etats; ensuite, ils tâchent de démontrer qu'une pareille mesure serait conforme aux progrès de la civilisation. Cette attitude est l'expression des forces sociales qui agitent les Parlements et elle est conforme à leur rôle principal de représenter les intérêts du peuple. L'abolition de la capture de la propriété privée ennemie sur mer était incontestablement dans l'intérêt des particuliers.

Les motifs des Gouvernements étaient différents de ceux des Parlements. Ainsi, le Gouvernement anglais examine cette question surtout au point de vue politique, plus concrètement au point de vue de la sécurité nationale. En refusant l'établissement d'une règle internationale qui abolirait le droit de capture de la propriété privée ennemie sur mer, il mettait surtout en avant les raisons politiques, même militaires. Si la propriété privée ennemie sur mer restait inviolable, on perdrait un moyen puissant de nuire aux ennemis. C'est sur ce plan que cette question a été traitée par les Gouvernements en 1856. Le Gouvernement

(36) Ici, il ne s'agit pas de la propriété privée ennemie sous pavillon neutre, — cette question est dans le cadre du droit de neutralité.

anglais était contraire à l'insaisissabilité de la propriété privée ennemie sur mer, parce que l'Angleterre escomptait tous les avantages de cette pratique. Elle pouvait avec sa flotte militaire saisir la propriété privée ennemie sur mer et en même temps protéger la sienne. Les Etats-Unis, par contre, n'ayant pas de flotte de guerre nécessaire à cette époque, exigeaient : ou le maintien de la course, parce qu'avec leur flotte marchande, ils pourraient saisir la propriété privée ennemie sur mer; ou l'établissement d'une règle internationale, interdisant la capture de cette propriété (37).

Donc, c'est l'intérêt politique qui détermine souvent le Gouvernement d'un Etat à s'exprimer pour ou contre une règle de droit international.

Pourtant, comment expliquer que le Parlement anglais ait réclamé la suppression de la capture de la propriété privée ennemie sur mer, bien que ce ne fut pas de l'intérêt de l'Angleterre? C'est parce que, préoccupé par les intérêts économiques, humanitaires, même quelquefois par ceux du droit international, les Parlements négligent inconsciemment les intérêts de la sécurité nationale. C'est paradoxal, mais c'est quelquefois vrai. C'est toujours au Gouvernement de persuader le Parlement que « la patrie est en danger » pour lui faire accepter une attitude. Le cas s'est produit lors des discussions, en 1860 et en 1862, devant le Parlement anglais, concernant la suppression de la capture de la propriété privée ennemie sur mer.

Beaucoup plus tôt, le 29 mai 1792, le député de Paris, Kersaint, lut au nom du Comité diplomatique, de commerce et de marine, un projet de décret sur l'abolition du droit de prise exercé même par les navires de l'Etat. Par la même proposition était visée la suppression de la course, parce qu'on ne pouvait abolir la capture sans supprimer la course (38). La proposition de Kersaint stipulait :

Art. 2. — Les armateurs de vaisseaux armés pour leur légitime défense ne pourront s'emparer d'aucun bâtiment de com-

(37) De Boeck, *op. cit.*, p. 115. — Ortolan, *Règles internationales ou Diplomatie de la mer*. II, p. 69. — Cauchy, *op. cit.*, p. 145.

(38) De Boeck, *Du respect de la propriété privée ennemie sur mer*, 1882, p. 62 et s. — Cauchy, *Droit international maritime*, p. 317. — Fauchille, *op. cit.* t. III, p. 831.

merce de l'ennemi à moins qu'ils n'y soient contraints par les provocations.

Art. 3. — Il est défendu aux vaisseaux de guerre d'Etat de prendre aucun bâtiment de commerce appartenant à la nation ennemie, à moins qu'ils ne soient armés en guerre.

Art. 6. — L'Assemblée Nationale invite le Gouvernement... d'assurer dans tout ce qui pourra dépendre de la France la liberté de la navigation et du commerce ».

La proposition fut appuyée sur les principes humanitaires de la Révolution de 1789, ainsi que sur l'utilité de la règle abolissant la capture pour tous les Etats. L'abolition de la capture ne serait que la conséquence logique du principe que la propriété privée est sacrée et inviolable. Ces raisons étaient sérieuses et profondément louables, mais ce n'était pas toutes les raisons qui devaient décider la suppression de la capture. Il y en avait aussi qui s'opposaient à cette suppression, notamment que la saisie de la propriété privée ennemie sur mer était un moyen puissant de nuire à l'ennemi et que la France ne pouvait se priver de ce moyen à cette époque de guerre. En définitive, l'Assemblée Nationale vota la suppression de la course, cette ennemie dangereuse de la propriété privée sur mer, mais elle n'a pas voulu prononcer la suppression du droit de capture. Les navires de guerre d'Etat, en cas d'hostilités, pouvaient s'emparer de la propriété privée ennemie sur mer (39). Les raisons pratiques qui venaient du côté du pouvoir exécutif étaient plus fortes que les raisons humanitaires, sociales et idéologiques : la propriété privée ennemie resta saisissable sur mer.

L'abolition de la capture fut surtout l'objet de discussions après la Déclaration de Paris de 1856. Dans sa note aux Gouvernements étrangers, le Gouvernement des Etats-Unis exposa les raisons en faveur de l'abolition de la capture. C'était le Gouvernement anglais qui ne désirait pas cette réforme. Il est intéressant de noter qu'une grande partie du Parlement anglais s'était prononcé à diverses reprises en faveur de la suppression de la capture. Nous allons exposer ces mouvements parlementaires en 1861 et en 1862.

(39) Carron, *la course maritime*, 1920.

Nous avons déjà indiqué les arguments du Comité de la Chambre des Communes chargé d'examiner l'état du commerce maritime de la Grande-Bretagne en 1860, contre la règle de la Déclaration de Paris de 1856 : navire libre, marchandise libre. Sous le régime de cette règle, en cas de guerre dans laquelle l'Angleterre serait engagée, sa marine marchande pourrait être ruinée parce que le commerce de transport chercherait un abri sous les pavillons neutres. La discussion qui a eu lieu les 11 et 15 mars 1861 a posé le Parlement devant une alternative : ou abroger ladite règle de la Déclaration pour en éviter les mauvais effets, ou établir une nouvelle règle, que la propriété privée ennemie n'est pas saisissable sur mer. De cette manière, en cas de guerre où l'Angleterre prendrait part, le commerce de transport n'aurait pas besoin de quitter la marine anglaise. Cette fois-ci, le Parlement avait posé la question sans aborder la discussion.

Plus tard, le 11 mars 1862, fut présentée à la Chambre des Communes une proposition de M. Horsfall tendant à signaler que « l'état de la loi internationale en ce qui concerne les neutres et les belligérants n'est pas satisfaisant et appelle la prompte attention du Gouvernement ». L'unique but de cette proposition était d'engager le Gouvernement anglais à proposer à tous les peuples l'établissement d'une règle internationale, que « la propriété privée des belligérants sur la mer doit être respectée par l'ennemi et ne peut être soumise à la capture ». Cette proposition de Horsfall fut également défendue par Cobden et ses collègues. Les arguments sur lesquels elle s'appuyait étaient : *a*) le progrès de la civilisation et les idées humanitaires; *b*) l'utilité de cette règle pour l'Angleterre; *c*) la conséquence logique de la règle de la Déclaration de Paris que le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie; *d*) l'analogie à l'insaisissabilité de la propriété privée ennemie sur terre.

L'argument le plus fort des partisans de l'immunité de la propriété privée ennemie sur mer était l'intérêt économique de cette règle pour l'Angleterre. C'était le seul moyen d'éviter les conséquences fâcheuses pour le commerce de transport anglais, de la règle de la Déclaration de 1856 : le pavillon neutre couvre la marchandise enne-

mie. Si la propriété privée ennemie n'était pas saisissable, le commerce de transport n'aurait aucune raison d'abandonner les navires anglais au cas où l'Angleterre prendrait part aux hostilités. Tout au contraire, avec sa puissante flotte marchande, elle peut espérer s'emparer de ce commerce. Pour cette raison, les amis de Horsfall et de Cobden demandaient ou l'abrogation de la Déclaration de Paris, ou l'établissement d'une nouvelle règle internationale concernant l'immunité de la propriété privée ennemie sur mer.

Palmerston, chef du Gouvernement, était opposé à cette proposition. D'abord, le Gouvernement anglais était d'opinion que même si une convention était faite sur le respect de la propriété privée ennemie sur mer, avec l'ouverture des hostilités elle ne serait pas observée. Ensuite, pour le Gouvernement anglais, même la propriété privée ennemie sur terre n'est pas toujours inviolable (Palmerston : « Avez-vous tout oublié ce que vous avez vu, ce que vous avez lu »). Enfin, le Gouvernement contestait que la marine marchande de l'Angleterre ne serait pas affectée par la règle : « navire neutre couvre marchandise ennemie ».

La raison la plus forte du Gouvernement anglais contre l'immunité de la propriété privée ennemie sur mer était que par là, l'Angleterre serait privée d'un fort moyen d'affaiblir son ennemi en cas de guerre. Cette pratique était surtout indispensable à un pays maritime comme l'Angleterre. Ensuite, si la propriété privée ennemie était insaisissable sur mer, cela anéantirait tout patriotisme, toute solidarité entre l'Etat et les particuliers. Les intérêts de ces derniers ne seraient pas atteints par les hostilités et ils ne se soucieraient pas de l'issue de la guerre (40).

Plus tard, le 2 mars 1866, M. Gregory, membre de la Chambre des Communes, déposa une résolution tendant « à présenter à Sa Majesté une adresse qui la priait d'utiliser son influence auprès des puissances étrangères pour que le principe établissant que la propriété privée ne doit pas

(40) En 1860, dans la Chambre des Députés de la Prusse, une proposition fut déposée « exprimant l'espoir que le Gouvernement profitera de toutes les occasions pour faire reconnaître par le droit des gens le principe de l'inviolabilité de la personne et de la propriété privée sur mer en cas de guerre ». La proposition fut accueillie favorablement mais aucun vote n'intervint (Hautefeuille, *op. cit.* p. 68).

être capturée sur mer devienne une règle du droit international » (41). Aux yeux des représentants qui ont appuyé cette motion, seule cette réforme pouvait sauvegarder la suprématie maritime de l'Angleterre. Il est vrai que les raisons de dignité et d'humanité ont été ajoutées, mais cette motion était surtout basée sur l'utilité de l'établissement d'une telle règle pour l'Angleterre. Les partisans de l'abolition de la capture appuyaient leurs arguments sur les déclarations analogues de la Chambre de Commerce et des grandes entreprises de transport. Par contre, le Gouvernement consultait surtout l'Amirauté et il prenait en considération la situation géographique et politique de l'Angleterre. En fin de compte, l'abolition de la capture serait selon le Gouvernement anglais, une réforme imprudente au point de vue des intérêts anglais. Cette fois-ci encore, le Gouvernement essaya de persuader le Parlement et la motion de Gregory fut retirée. En plus, le Gouvernement anglais ne croyait pas à la possibilité de l'établissement d'une règle internationale concernant l'inviolabilité de la propriété privée ennemie sur mer. Pourtant, à la guerre austro-italienne de 1866, ce principe avait reçu de part et d'autre une application favorable (42).

En France, M. Garnier-Pagès prononça le 11 avril 1866 au Parlement, à propos de la discussion sur la marine marchande, un éloquent discours en faveur de l'inviolabilité de la propriété privée ennemie sur mer. Il réussit à rassembler un certain nombre de membres de l'Assemblée, en insistant surtout sur la solidarité économique et culturelle entre les peuples : « La richesse de l'un fait la prospérité de l'autre; la destruction de la propriété, à qui que ce soit qu'elle appartienne, atteint l'économie générale » (43). Le Gouvernement français, comme le Gouvernement anglais, ne croyait pas à la possibilité de l'établissement d'une pareille règle.

Plus tard, en 1870, à la veille de la guerre franco-allemande, M. Garnier-Pagès développa la même idée qu'il avait défendue en 1866. La Chambre des Députés vota l'ur-

(41) Hautefeuille, *Questions*, p. 170-203. — Gauchy, *Du respect de la propriété privée ennemie sur mer*, 1866, pp. 5 et 6.

(42) De Bocck, *Du respect de la propriété privée ennemie sur mer*, p. 132.

(43) *Moniteur*, avril 1866.

gence et elle aborda, le 9 juillet 1870, l'examen du projet de loi concernant la suppression de la capture, dont ci-après les motifs : « Considérant que le droit des gens doit se modifier avec les progrès de la civilisation, que les maux de la guerre doivent être atténués autant que possible; que la liberté des mers est un but suprême de l'humanité auquel aucune nation ne peut porter atteinte. Considérant que la course était et demeure abolie et que les Etats ne peuvent se réserver pour eux cette faculté de vol à main armée qu'ils ont si justement interdite à leurs nationaux; que la propriété privée, base de toute société, doit être, pendant la guerre comme pendant la paix, sur mer et sur terre, respectée aussi bien par les Gouvernements que par les particuliers; que l'échange des produits de l'industrie et de l'agriculture par le commerce est une source de richesse pour toutes les nations et que la plus puissante et la plus productive est la plus intéressée à ce que cet échange ne soit jamais ni gêné ni interrompu; la France déclare nécessaire de proposer les réformes suivantes : Art. 1^{er} : Sont abolies la capture et la prise par les bâtiments de l'Etat des navires de commerce ennemis appartenant à des nations qui avant la déclaration ou les faits de guerre, auraient accepté la réciprocité. — Art. 2 : Sont interdits tous les blocus ou bombardements par les bâtiments de l'Etat des entrepôts, villes de commerce et villes ouvertes de nations qui auraient accepté la réciprocité avant les hostilités. » Les articles 3 et 4 concernent les détails de ces réformes (44). Cette proposition avait été favorablement accueillie de toutes parts, mais les événements de la guerre empêchèrent le Parlement de donner une solution définitive.

Nous voyons ce sur quoi les auteurs de cette proposition avaient particulièrement insisté (et ils ont insisté surtout sur les arguments qui devaient avoir le plus de succès devant le Parlement). C'est d'abord le principe que la propriété privée est un droit sacré et inviolable et que l'observation de ce principe est avantageuse pour l'économie des peuples.

En 1871, devant la Chambre des Communes, la même

(44) *J. Off.* 10 juillet 1870, p. 1214.

question fut posée au cours des discussions sur la Déclaration de Paris, toujours si ardemment attaquée devant cette Assemblée (45). Le Gouvernement anglais prétendait de son côté que l'abolition de la capture n'était pas de l'intérêt de l'Angleterre et qu'elle l'était de moins en moins. La guerre maritime, telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui, n'est pas seulement une lutte entre deux flottes; elle est surtout dirigée contre le commerce maritime de l'ennemi, contre la propriété des particuliers ennemis. Donc, c'est surtout en ce temps que le droit de capture est nécessaire pour l'Angleterre, quand la guerre a pris un caractère industriel. En définitive, les raisons politiques du Gouvernement l'emportèrent devant les raisons économiques, sociales, humanitaires et ainsi le droit de capture resta intact.

En 1877, la question de l'inviolabilité de la propriété privée ennemie sur mer est revenue devant la Chambre des Communes à propos des nombreuses discussions sur la Déclaration de Paris. Dans la séance du 3 mai 1877, M. Boucke, sous-secrétaire d'Etat, avait défendu au nom du Gouvernement cette Déclaration, attaquant surtout l'opinion de ceux qui réclamaient l'abolition de la capture, au nom de la même Déclaration. De plus, il ne croyait pas à la possibilité de l'établissement d'une telle réforme : « La règle que l'on établit pour déterminer les rapports réciproques des belligérants ne vaut pas le papier sur lequel elle est écrite. » Une fois de plus, les raisons pour ou contre l'abolition de la capture ont été invoquées, mais le Gouvernement, en accord avec l'Amirauté, fit rejeter cette réforme (46).

Pour les mêmes raisons, les Gouvernements d'autres pays avaient réussi à diverses reprises à laisser sans suite les propositions faites par les Parlements en faveur de l'immunité de la propriété privée ennemie sur mer (47).

Le 28 avril 1904, le Congrès des Etats-Unis avait adopté une résolution concernant la suppression de la capture. Il avait invité le Président à proposer aux autres Etats la

(45) Bluntschli, *Das Beuterecht im Krieg, das Seebeuterecht insbesondere*, 1878, p. 99.

(46) De Boeck, *Droit maritime de la guerre*, p. 397-514.

(47) Fauchille, *Traité du droit public*, T. I, p. 431.

conclusion d'un accord ayant pour but d'incorporer dans la législation permanente des puissances civilisées le principe de l'exemption de capture en mer ou de destruction par les belligérants de toute propriété privée qui ne constituerait pas de la contrebande de mer (48).

Le 16 avril 1911, fut votée également une motion en faveur de cette réforme, mais le Gouvernement s'y était toujours opposé. Ce n'est que le 6 mai 1914 qu'il ne se montra pas hostile à la décision du Parlement de 1911, favorable à la suppression de la capture.

La Conférence interparlementaire, dans ses séances de 1892, 1894, 1899, 1906, 1907, 1910, s'est prononcée en faveur de l'insaisissabilité de la propriété privée ennemie sur mer. Toutes ces propositions exprimaient bien les intérêts économiques et humanitaires des peuples, qui se manifestaient au Parlement, mais non les intérêts politiques de certains Etats, dont le Gouvernement se faisait l'interprète.

III. — LES PARLEMENTS ET LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Ce que nous entendons traiter ici, c'est l'attitude des Parlements envers certaines règles du Pacte de la Société des Nations concernant l'interdiction de la guerre et les sanctions contre les violateurs de cette interdiction. Il s'agit donc de l'attitude des Parlements dans le problème de la sécurité des Etats garantie par les règles internationales qui se trouvent dans les articles 10, 11, 12, 13, 15, 16 et 17 (exception faite des règles concernant le règlement pacifique des différends qui se trouvent dans les articles 11, 13 et 15 du Pacte) (49).

Notre exposé est donc une partie de l'étude sur l'influence des Parlements en ce qui concerne l'établissement du Pacte de la Société des Nations. Il importe de signaler que si nous sommes obligé, souvent pour des raisons de style, de parler du Pacte de la Société des Nations tout

(48) Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les Conférences de La Haye et de Londres*, 1911, p. 36.

(49) Paul Barandon, *Le système juridique de la Société des Nations pour la prévention de la guerre*, 1933.

court, nous n'en sous-entendons uniquement que ses règles.

Le présent exposé sera divisé en deux parties :

a) L'influence des Parlements sur l'établissement des règles du Pacte de la Société des Nations concernant la sécurité des Etats;

b) l'influence des Parlements sur le fonctionnement de ces règles.

A. — L'INFLUENCE DES PARLEMENTS SUR L'ÉTABLISSEMENT DES RÈGLES DU PACTE DE LA S. D. N. CONCERNANT LA SÉCURITÉ DES ETATS.

Déjà pendant les hostilités, les Parlements français et anglais ont été saisis de plusieurs projets concernant l'organisation de la S. D. N. qui, une fois la guerre finie, en empêcheraient le retour. Le 5 juin 1917, un ordre du jour concernant les buts de guerre de la France est voté par la Chambre des Députés à la quasi-unanimité des suffrages et proclame officiellement la nécessité de garanties durables pour la paix et l'indépendance des peuples, grands et petits (50). Le 6 janvier le Sénat vote un ordre du jour analogue.

A la Chambre des Communes, l'idée de la Société des Nations était mise en avant déjà en 1915 par Williams. Cette question avait été longuement discutée le 5 juin 1917. La Chambre des Lords en fut également saisie le 19 mars 1918 par Lord Palmoor.

Il faut signaler aussi l'action de l'Union interparlementaire en faveur de la S. D. N. qui s'est poursuivie même pendant la guerre (51).

Malgré ces bons signes, le Pacte de la S. D. N. fut accueilli sans enthousiasme par les Parlements français et anglais. Déjà le 7 juillet 1917, un conflit surgit à la Chambre des Députés entre les partis de gauche et les partis de droite, au sujet des garanties que le Pacte devait donner à la sécurité des Etats. Imparfait sur ce point, le Pacte de

(50) De La Bruyère, *La Société des Nations*, p. 3 et suiv.

(51) *Les origines et l'avenir de la Société des Nations*, publié sous la direction de Munch, pp. 216-253.

Munch, *op. cit.* (Lange, *La S. D. N. pendant la guerre*).

la S. D. N. avait déçu le Parlement français : « La petite place que le Pacte de la S. D. N. prit dans les débats parlementaires sur le traité de paix avec l'Allemagne montre clairement que ce n'était pas ou ce n'était plus pour l'opinion publique la chose essentielle » (52). La chose essentielle était l'établissement de garanties efficaces de la sécurité des Etats, qui impliquaient dans l'esprit du Parlement français le respect du nouvel ordre mondial posé dans les traités de paix. Ainsi, celui-ci considérait le Pacte dans le cadre du Traité de Versailles et l'appréciait selon la force des garanties qu'il donnait à ce dernier. Le résultat n'était pas satisfaisant. Le Parlement français se détourna du Pacte, insistant sur les garanties réelles qui se trouvaient dans le Traité de Versailles.

Par contre, les gouvernements, au moins en apparence, s'efforcèrent de détacher le Pacte du Traité de Versailles et de le représenter comme un progrès réalisé dans le droit international, indépendamment de la victoire des Puissances Alliées (53). Aux yeux du Gouvernement français, le Pacte représentait « un premier pas dans l'organisation politique du monde ». Le ministre des Affaires étrangères insistait beaucoup sur la valeur morale de la S. D. N. Quant au Parlement français, insistant sur la valeur réelle des dispositions du Pacte concernant l'organisation de la sécurité des Etats, il n'en pouvait être satisfait. Pour des raisons différentes, tous les partis avaient quelque chose à lui reprocher.

La droite était indifférente et même hostile au Pacte. Ses orateurs dans les discussions sur le traité de paix ne le touchaient que par quelques mots. On y voyait déjà la prédominance de l'Allemagne et une anarchie internationale (54).

La gauche était sceptique, déçue et inquiète. Elle trouvait que le Pacte n'offrait pas suffisamment de garanties

(52) Munch, *op. cit.*, (Aulard, *L'opinion publique en France et la Société des Nations*, p. 216-253).

(53) *Journal Officiel*, Déb. parl., Ch. des Dép., 1919 p. 4153.

(54) M. Barrès le 24 octobre 1919. — M. Baudry d'Asson s'écrie à la même séance : « Telle qu'elle est, la Société des Nations n'est qu'une Babel judéo-maçonnique qui contient tous les germes de la guerre et dans laquelle l'Allemagne aura bientôt sa place prépondérante » (*Journal Officiel*, Débats Parl., Ch. des Dép., S. du 24 octobre 1919).

pour la sécurité de la France et qu'il ne réalisait qu'insuffisamment l'idée de la S. D. N., telle qu'elle vivait depuis longtemps dans l'esprit des peuples (55).

Au Sénat français régnait le même état d'esprit. Le rapporteur Léon Bourgeois s'exprimait le 9 octobre 1919 d'une manière imprécise sur la valeur du Pacte. Clemenceau, au nom du Gouvernement, était aussi embarrassé pour donner son opinion sur ce dernier. Il choisissait bien ses mots pour ne pas froisser le rapporteur, dont le rôle dans l'élaboration du Pacte était bien connu (56).

Le traité de paix qui contenait le Pacte de la S. D. N. fut définitivement voté sans enthousiasme à la Chambre des Députés, le 2 octobre 1919 (372 voix pour; 53 contre; 61 abstentions). Au Sénat, il fut voté à l'unanimité.

Il y avait une différence dans l'attitude des corps législatifs en France, en Angleterre et aux Etats-Unis à l'égard du Pacte.

Le Parlement français prenait en considération surtout les avantages que la S. D. N. donnait aux Etats, parce que cela intéressait particulièrement la France. Le Sénat américain avait principalement en vue les obligations qu'entraînerait pour les Etats-Unis leur adhésion au Pacte (57). Dans le Parlement britannique, un groupe de représentants insistait sur les avantages du Pacte; un autre sur ses inconvénients pour l'Angleterre. Ce dernier groupe avait été favorisé par le refus du Sénat américain de l'adhésion des Etats-Unis au Pacte.

Ici apparaît un aspect général de l'attitude des Parlements envers le Pacte de la S. D. N. D'un côté, ils voulaient transmettre à la S. D. N. la garantie de la sécurité des Etats. Cette idée était surtout en faveur dans les Parlements des Etats vainqueurs. Mais de l'autre côté, les Parlements étaient contraires à tout engagement bien défini d'appliquer des sanctions contre l'agresseur. On admettait l'article 10, mais on mettait des réserves sur l'article 16 du Pacte. Ainsi, les Parlements demandent trop à la

(55) Marcel Sembat, socialiste, avait voulu le 4 septembre 1919 qu'on appuyât la Société des Nations « sur les syndicats, sur les organisations ouvrières et sur la volonté de tous les ouvriers »! (*Journal Officiel*, Déb. parl., 1919, Ch. des Dép., p. 4152).

(56) Munch, *op. cit.*, (A. Aulard, *op. cit.*, p. 236).

(57) R. Brunet, *La S. D. N. et la France*, 1925, pp. 156-162.

S. D. N. sans lui donner les pouvoirs nécessaires pour s'acquitter de ses obligations. « La Société des Nations a des responsabilités, mais pas de pouvoirs : celui-ci réside dans les Etats souverains » (58). Une telle attitude des Parlements porte en elle toutes les explications de la crise actuelle de la Société des Nations.

Cette contradiction dans l'attitude des Parlements envers le Pacte s'est posée surtout devant le Sénat américain. Celui-ci trouve que la S. D. N. en ce qui concerne la garantie de la sécurité nationale et les sanctions contre l'agresseur représentent plutôt un mal qu'un bien pour les Etats-Unis. Le Président Wilson n'était pas du même avis. Il engagea avec ses amis au Sénat une lutte pour la S. D. N., mais il éprouva un échec, parce que le Sénat refusa définitivement l'adhésion des Etats-Unis au Pacte de la S. D. N., le 30 novembre 1920, dans les conditions suivantes.

Lorsque les républicains eurent conquis en 1918 la majorité dans les Chambres, ils firent savoir au Président Wilson leur hostilité au Pacte. Le 13 mars 1918, le sénateur Lodge présente au Sénat une proclamation de 39 de ses collègues s'opposant à l'activité du Président Wilson à la Conférence de la Paix de Paris (59). C'était un avertissement pour le Président Wilson, mais celui-ci n'en tint pas compte et continue ses négociations.

Après la signature du Traité de Versailles, où le Pacte de la S. D. N. était inclus, l'intervention du Sénat américain était inévitable. Le Traité fut déposé devant lui le 16 juillet. La Commission des Affaires étrangères prouva tout de suite son désaccord avec le Gouvernement américain au sujet du Pacte de la S. D. N. Dans le Sénat même, se manifestèrent trois tendances : celle des démocrates fidèles au Président Wilson, qui demandaient la ratification pure et simple du Traité de paix (le Pacte de la S. D. N. y compris) ensuite, celle des républicains (avec sept démocrates) dirigés par le sénateur Lodge, qui n'approuvaient cette ratification que sous réserves (dans le projet de Lodge, il y en

(58) Lord Halifax à la Ch. des Lords, 30 avril 1932 (*Bulletin de la presse étrangère*, du 1^{er} mai 1932).

(59) *Le Temps*, N^o du 15 juillet 1919, 12 septembre, 18, 25, 26 octobre, 2 et 6 décembre 1919; — 1^{er} et 23 février, 10, 21 et 23 mars 1920.

Olaf Hoijer, *Les traités internationaux*, T. I, pp. 155 et suiv.

avait quinze, dont la plupart portaient sur le Pacte); enfin, un petit groupe, des « irréconciliables », comme Borah, Johnson qui ne voulait ni le traité de paix ni le Pacte de la S. D. N. sous aucun prétexte. Ce sont eux qui, s'unissant tour à tour aux démocrates ou aux républicains, imposaient leurs vues (60). La proposition des démocrates (ratification pure et simple) et celle des républicains (ratification sous réserves) ont échoué au Sénat en novembre 1919. Les chefs de ces deux partis se mirent à la recherche d'une solution de compromis, mais ne purent se mettre d'accord sur l'article 10 ni sur l'article 16, ainsi que sur la portée de la doctrine de Monroë. D'après l'article 10, tous les membres de la Société des Nations se garantissaient mutuellement leur intégrité territoriale et leur indépendance politique, par tous les moyens dont le Conseil de la S. D. N. serait juge. Les avantages de cet article sont presque inexistants pour les Etats-Unis. Au contraire, ils seraient souvent obligés d'intervenir dans tous les coins du monde, sur la simple décision d'un corps étranger tel que le Conseil de la Société des Nations (61). Surtout avec leur flotte, les Etats-Unis deviendraient les huissiers du monde. Par contre, le Président Wilson croyait que l'Europe vivrait désormais en paix et que l'article 10 ne comportait pas de lourds engagements pour les Etats-Unis. Les événements, comme nous le savons, l'ont démenti. Quand, le 9 février 1920, Lodge déposa sur le bureau du Sénat une motion tendant à provoquer la reprise de la discussion du traité, le Président Wilson avait été abandonné par un groupe de démocrates. La nouvelle réserve du sénateur Lodge sur l'article 10 du Pacte fut acceptée par 56 voix contre 25.

C'est à ce moment que Wilson déclara: « L'article 10 est le rempart de la démocratie naissante du monde contre les forces de l'impérialisme et de la réaction. L'article 10 constitue l'assurance de l'américanisme que les Etats-Unis ne pourraient répudier ou affaiblir sans négliger leurs propres principes ». Cela n'a pas fait changer d'opinion le Sénat qui ne voulait pas consentir à de grands sacrifices pour

(60) Pomme de Mirimonde, *Les Traités imparfaits*, pp. 114-115.

(61) Pourtant, le Gouvernement avait donné des garanties au Sénat que la guerre ne saurait être déclarée par les Etats-Unis sans son approbation.

un système collectif de l'organisation de la paix : « Les Etats-Unis n'assument pas l'obligation de défendre l'intégrité territoriale et l'indépendance politique d'un autre pays, ni de s'ingérer dans les conflits entre les nations, qu'elles soient membres ou non de la Ligue ». « Seul le Congrès pourrait déclarer la guerre ou ordonner l'emploi des forces militaires ou navales des Etats-Unis, quand il le juge nécessaire, mais aucune obligation même morale ne pèse sur lui du fait de l'article 10 » (62).

Le Sénat américain refuse aussi que les Etats-Unis seraient tenus de prendre part aux sanctions de n'importe quel genre, découlant de l'article 16 du Pacte. L'application de cet article comporterait éventuellement l'interdiction de tout commerce avec l'agresseur. D'après la réserve exprimée par le Sénat sur l'article 16, le commerce avec l'agresseur restait libre. En cas de guerre, les Etats-Unis pouvaient régler ce commerce sans tenir compte de leur obligation comme membres de la Société des Nations.

Une autre réserve qui nous intéresse, c'est que les Etats-Unis ne pouvaient assister à aucune assemblée ou commission de la S. D. N. sans l'approbation préalable du Congrès. Par cette réserve, la S. D. N. ne saurait être un organe autonome et indépendant des Etats dans son fonctionnement. C'est contraire à la conception de la S. D. N. comme institution du droit international.

Une réserve très importante est celle posée sur l'article I du Pacte. Les Etats-Unis seraient libres de se retirer de la Ligue, restant seuls juges de la manière dont ils auraient rempli leurs obligations. Donc, il dépend de la volonté des Etats-Unis de rester ou de ne pas rester membres de la S. D. N., de faire ou de ne pas faire quelque chose pour l'accomplissement de leurs engagements.

Jusqu'à nos jours, le Sénat américain avait à plusieurs reprises réaffirmé son hostilité à la S. D. N. Chaque fois que la collaboration avec cette dernière se pose devant lui, il a l'habitude de déclarer que : « cela ne signifie pas que

(62) Komarricki, *La question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la Société des Nations*, 1923, p. 186.

les Etats-Unis changent leur attitude envers cette institution » (63).

Le Sénat américain et le principe d'isolement. — La raison profonde du refus du Pacte de la S. D. N. par le Sénat est le principe d'isolement. Ce principe avait obtenu aujourd'hui une autre signification que celle que lui avaient donnée les fondateurs des Etats-Unis. Le principe d'isolement n'était pour Washington qu'un principe politique. Pas d'alliance ni d'attachements passionnés ». C'était le but principal de la politique d'isolement.

Tant que les rapports entre les Etats faisaient exclusivement l'objet de la politique étrangère, le Gouvernement et le Sénat américains étaient d'accord : le principe d'isolement (pas d'alliances) était la règle. Mais ce principe pourrait-il être contraire à la collaboration des Etats-Unis dans l'organisation juridique du monde, dans l'établissement des règles internationales? Sur ce point, il existe une différence entre le Gouvernement et le Sénat américains. Pour le Sénat, le principe d'isolement serait atteint par l'adhésion des Etats-Unis au Pacte de la S. D. N., aussi bien que par la ratification du traité de garantie franco-américain de 1920 (64). Tout cela, sous prétexte de ne pas s'empêtrer dans les affaires d'Europe, comme si le droit international était une affaire d'Europe. Le Gouvernement américain n'a pas la même opinion. Prenons l'exemple des Présidents des Etats-Unis dès le début du xx^e siècle jusqu'à nos jours. Chacun d'entre eux n'était-il pas prêt, avec quelques petites différences, de prêter le concours des Etats-Unis dans l'organisation juridique du monde?

Quelles sont les raisons pour lesquelles le Sénat refuse la collaboration des Etats-Unis dans l'organisation collective de la paix? Il y en a plusieurs. Tout d'abord, c'est l'opposition du Sénat aux prétentions des Présidents en matière d'affaires étrangères. Mais les raisons sur lesquelles nous devons insister, c'est la situation géographique et éco-

(63) Cette réserve est posée sur l'adhésion des Etats-Unis à la Cour permanente de Justice internationale et sur le Pacte Briand-Kellogg. (Clunet, *op. cit.*, 152-182. Schücking, *Développement du Pacte* (Recueil des Cours, 1927, t. 22, pp. 383-389).

(64) Raafat, *Le problème de la sécurité internationale*, Thèse, 1930, p. 119.

nomique des Etats-Unis (65). Le Sénat américain se porte interprète de ces conditions de la vie américaine. L'analyse géographique des élections législatives nous montrerait mieux comment ces conditions se répercutent sur l'attitude du Sénat dans le problème de l'organisation de la paix.

On a dit que les intérêts régionaux se trouvent à la base de la politique intérieure et extérieure des Etats-Unis. Ainsi, ce pays constitue plutôt une fédération de régions que d'Etats. Les chefs dans les corps législatifs sont plutôt les chefs régionaux. On y vote selon la région (66).

Les représentants qui viennent des régions éloignées de l'Ouest et du Sud des Etats-Unis sont isolationnistes. Loin du théâtre des événements mondiaux, dans ces régions, le sentiment isolationniste était très fort. Les problèmes du droit international y sont ignorés.

Les forces économiques qui agissaient sur le Sénat américain l'ont déterminé également à l'isolationnisme. Quand les Etats-Unis étaient un pays agricole, au début du xx^e siècle, ils pouvaient mener une vie complètement à part, — la politique d'isolement leur convenait et la politique passive de la paix les caractérisait (67). La doctrine de Monroë en était une expression adéquate. Le Sénat, composé des représentants de la terre qui formaient la majorité de cette assemblée, y adhéraient à l'unanimité.

Plus tard, quand les régions industrielles du Nord et de l'Est commencèrent à se développer, les Etats-Unis tombèrent de plus en plus, au point de vue économique, sous la dépendance de l'étranger. Celle-ci entraînait la dépendance politique. Les Etats-Unis se voyaient obligés de collaborer avec tous les autres Etats sur l'établissement des règles de la paix. Ces nouvelles forces sociales obtiennent leur expression dans le Sénat (68). Les représentants des régions industrielles développèrent une action contre la politique d'isolement. Ce changement s'est manifesté surtout à l'époque d'avant la guerre. Les isolationnistes avaient perdu des

(65) Siegfried, *Amérique d'aujourd'hui* pp. 253-273.

(66) F.-G. Turner, cité par Bauwmann, *Le monde nouveau*, p. 549.

(67) En général, on peut dire que les Etats agricoles ont une attitude différente à l'égard du droit international que les Etats industriels. Cela vaut également pour les Parlements des Etats respectifs.

(68) Nous parlons seulement du Sénat (pas du Congrès) parce que c'est lui qui vote les traités où se trouvent les règles internationales.

forces au Sénat. Il y eut un moment où l'on pouvait croire que les Etats-Unis allaient abandonner la politique d'isolement, au moment de la convocation de la Deuxième Conférence de la Haye. Mais les isolationnistes n'étaient pas tout à fait vaincus. Leur politique prévalut lors de l'approbation de l'Acte général d'Algésiras et des débats sur la ratification des Conventions de la deuxième Conférence de la Haye de 1907.

Quelle est la raison de cette attitude du Sénat au point de vue économique? C'est parce que, les Etats-Unis étaient avant la guerre dans une situation favorable. D'un côté, ils possédaient des matières premières; de l'autre, leurs produits étaient demandés partout. Ils avaient une domination économique de fait dans le monde. Donc, l'organisation juridique mondiale ne leur paraissait pas nécessaire. Ils pouvaient bien s'en passer. L'établissement des règles internationales concernant la sécurité nationale ne les intéressait pas, parce qu'ils en jouissaient par leur situation géographique. L'attitude des Présidents des Etats-Unis à cette époque, en ce qui concerne cette question, était flottante. Tout dépendait des idées du personnage en question (69).

Après la guerre, une nouvelle poussée d'isolationnisme s'est manifestée au Sénat américain. Elle est due plutôt à l'expérience fâcheuse de la guerre. La collaboration des Etats-Unis dans l'organisation de la paix paraissait apporter plus de risques que d'avantages. Cet état d'esprit se manifeste bien dans le discours suivant du sénateur Borah contre l'Europe : « Qui entraîna les Etats-Unis dans la guerre, força la guerre avec l'argent américain, prit pour elle le butin de la Conférence de la paix, et formellement répudia ses dettes à l'Amérique? » (70). Ce nouveau souffle d'isolationnisme, croit-on, est occasionnel. L'évolution des rapports économiques et politiques acheminerait les Etats-Unis vers une collaboration dans l'organisation de la paix. C'est de cette manière que s'explique le changement dans l'attitude des démocrates envers ce problème. Avant, ils étaient

(69) Ainsi, le Président Roosevelt avait eu en 1908 le prix Nobel pour la paix.

(70) Discours du sénateur Borah, dans les débats sur l'adhésion des Etats-Unis à la Cour permanente de la Justice internationale, en 1935.

isolationnistes, comme représentants des régions agricoles. Aujourd'hui, ils ne refusent pas le concours des Etats-Unis dans l'organisation de la paix mondiale. C'est une conséquence logique de la dépendance politique et économique des Etats-Unis envers le reste du monde, dépendance qui est toujours croissante. Mais le Sénat essaya de séparer sur le plan du droit international la collaboration économique de la collaboration politique des Etats-Unis avec l'Europe. Il voulait consentir à une organisation économique et technique du monde sans prendre part à son organisation politique. Ainsi, le Sénat approuva la participation des Etats-Unis à la Conférence générale du Travail, malgré ses relations avec la S. D. N. Le Sénat est également partisan du désarmement et des règlements économiques internationaux. Mais il refuse toute collaboration dans l'organisation collective de la paix, bien que le Gouvernement américain ait compris depuis longtemps que les questions internationales se tiennent et que les Etats-Unis ne peuvent y être indifférents.

L'attitude du Sénat américain dans l'organisation de la paix était l'expression des forces sociales qui agitaient la société américaine. Sa politique n'étant pas doctrinaire, mais basée sur la réalité, est susceptible de changement.

Cette nouvelle évolution se manifeste déjà dans la récente résolution du 7 mai 1935, du sénateur Pope, ami du sénateur Borah, tendant à l'adhésion des Etats-Unis à la Société des Nations. Elle commence par démontrer les erreurs grossières sur les obligations que comporterait pour les Etats-Unis leur adhésion à la S. D. N.

Attendu que les Etats-Unis sont voués à la politique de la paix; Attendu que le retour de la prospérité économique ne peut être pleinement réalisé sans une stabilité que seule la paix et la sécurité internationale peuvent permettre; En conséquence,

Le Sénat et la Chambre des Etats-Unis au Congrès assemblé, décident que le Président est autorisé par la présente résolution à notifier à la Société des Nations que les Etats-Unis acceptent d'être membres aux clauses et aux conditions suivantes : 1° l'engagement de ne pas recourir à la guerre comme instrument de la politique nationale inscrit dans le Pacte de Paris est formellement reconnu comme le principe fondamental et directeur de la Société des Nations; 2° les dispositions du Pacte de la Société des

Nations relatives à la collaboration aux mesures destinées à prévenir la guerre ne doivent recevoir aucune interprétation qui obligerait les Etats-Unis à adopter des mesures qui pourraient entraîner l'emploi d'une force armée et il appartiendra au Gouvernement des Etats-Unis de décider conformément aux dispositions de leur constitution, de toute action à mener par les Etats-Unis au cas où la paix serait menacée ou violée (71).

Donc, le Sénat est d'accord sur la nécessité des règles du Pacte concernant l'organisation de la paix; mais quant aux sanctions, il émet toujours des réserves. C'est parce qu'il trouve que les intérêts des Etats-Unis et de la communauté internationale ne sont pas identiques. Aux yeux du Gouvernement américain, cette identité existe.

Nous trouvons que l'attitude du Sénat américain n'est pas justifiable. Si un certain régionalisme dans l'organisation économique et technique du monde est admissible, la paix doit être garantie par des règles universelles. Il n'y a pas de région, de société ou d'époque où la paix n'est pas une nécessité et un bien-être. Donc, tous les Etats ne peuvent refuser leur collaboration pour l'organisation de la paix juste et durable, si grands que soient leurs sacrifices (72).

B. — L'INFLUENCE DES PARLEMENTS SUR LE FONCTIONNEMENT DES RÉGLES DU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS CONCERNANT LA SÉCURITÉ DES ETATS.

Dans les premières années de sa vie, la Société des Nations avait gagné la confiance des Parlements. Ses règles concernant la sécurité des Etats n'étaient pas soumises à de dures épreuves. Ainsi, leurs côtés faibles sont restés longtemps dans l'ombre.

Peu doués pour comprendre la réalité, peu précis dans leurs exigences et dans leurs appréciations, les Parlements étaient susceptibles de croire à l'idéal de la Société des Nations. Ils n'étaient pas assez souples pour suivre les chan-

(71) James Shotwell, *Hors du Groupe*, 1936, pp. 403 et suiv.

(72) Strupp Guerrero, *Problèmes actuels de l'organisation du monde*, — F.-G. Urrutia, *Continent américain et le droit international*, pp. 56-57.

gements que la vie internationale imposait. Ainsi les Parlements gardent pleine confiance dans les règles du Pacte concernant la sécurité des Etats, même quand celles-ci avaient perdu le crédit aux yeux des gouvernements. Mais il faut apprécier cet appui moral que les Parlements ont prêté à la Société des Nations. Dans leur cadre, avait trouvé son expression l'évolution lente de l'esprit populaire en faveur de la paix. Léon Bourgeois disait devant le Sénat, dès les premiers jours de l'existence de la S. D. N., que celle-ci ne pouvait vivre sans l'appui des peuples (73). Cet appui ne manquait pas du côté des Parlements français et anglais. Aucune déclaration des Gouvernements n'était sans éloges pour la S. D. N. C'était le moyen de plaire aux Parlements. Certaines élections en France et en Angleterre ont eu le caractère d'un plébiscite pour l'institution de Genève. La majorité et l'opposition se trouvaient sur le même plan.

Les raisons pour lesquelles les Parlements français et anglais avaient accueilli sans enthousiasme le Pacte étaient que ses règles concernant la sécurité ne paraissaient pas parfaites. La guerre était toujours possible et l'agresseur pouvait rester impuni. Certains accords postérieurs sont venus pour combler ces lacunes. C'est d'abord le traité d'Assistance mutuelle de 1923 et le Protocole de Genève de 1924. Les Parlements vont-ils être favorables à ces accords? Nous examinerons à grands traits l'attitude des Parlements envers le traité d'Assistance mutuelle et le Protocole de Genève, pour voir d'une manière indirecte leur attitude envers les règles du Pacte de la S. D. N. concernant la sécurité des Etats.

Le projet de traité d'Assistance mutuelle fut repoussé par le Gouvernement travailliste anglais, en plein accord avec le Parlement, le 24 juillet 1924. Ce dernier ne voulait pas engager la Grande-Bretagne à intervenir sur tous les continents pour le maintien de la paix. Cet engagement nécessiterait également l'augmentation des armements. Par contre, le Parlement français avait approuvé à l'unanimité et même avec enthousiasme le projet de traité. Cette séance célèbre dans laquelle le rapporteur Paul Boncour avait présenté le projet à la Chambre des Députés est souvent citée

(73) Bouglé, *De la sociologie à l'action sociale*, p. 17.

comme un éclatant exemple de la foi du Parlement français dans les garanties internationales de la sécurité nationale.

Après le refus du traité d'Assistance mutuelle, le Gouvernement travailliste se mit à l'élaboration du Protocole de Genève. Mais il fut bientôt renversé, abandonné par les libéraux, avec l'aide desquels il était venu au pouvoir lors des élections, le 6 décembre 1923. Les nouvelles élections furent marquées par une grande propagande en faveur du Protocole de Genève, effectuée par le parti travailliste. Ce protocole était présenté comme un accessoire au Pacte de la S. D. N. « Prenez l'Europe. Nous avons trouvé la Société des Nations en train de mourir. Nous lui avons donné une direction grande et bienfaisante. Si le Protocole de Genève venait renforcer le Pacte, la Société des Nations serait plus vigoureuse que jamais » (74). Le succès du parti travailliste aux élections était présenté comme le triomphe de la politique de la paix. Mais les élections amenèrent au pouvoir le parti conservateur, après un désastre pour les libéraux et les travaillistes. Le sort du Protocole de Genève était décidé. Le Gouvernement conservateur n'en parla plus. Le Parlement pas davantage. Ils étaient « plus soucieux de leur indépendance que des principes de la logique juridique », en vertu de laquelle le Protocole de Genève devait combler les lacunes dans le Pacte de la S. D. N.

De cet exposé nous pouvons tirer ces conclusions :

1° D'un côté, le Parlement anglais reproche aux règles du Pacte concernant la sécurité des Etats de laisser possible la guerre. De l'autre, il refuse le traité d'Assistance mutuelle et le Protocole de Genève, qui avaient pour but d'éloigner ces défauts. Pourquoi cette contradiction ?

2° C'est parce que le Parlement ne voulait pas prendre des engagements concernant les sanctions contre l'agresseur.

3° Le Parlement anglais avant les élections de 1924, (majorité travailliste) était pour le Protocole de Genève. Après ces élections (majorité conservatrice) il lui était contraire.

(74) Mac Donald, lors de sa tournée électorale à Glasgow, 14 octobre 1924 (Presse du jour). Labour Party se tient encore au Protocole. Séance du 26 mars 1936 (*Bulletin de la Presse étrangère* du 27 mars).

4° On ne saurait discerner ce qui est imputable au Gouvernement de ce qui est imputable au Parlement, en ce qui concerne l'attitude de l'Angleterre vis-à-vis du Protocole de Genève. Cette délimitation est souvent très délicate, même parfois impossible dans un régime parlementaire, parce qu'ici le Gouvernement et le Parlement ne peuvent longtemps se contredire. C'est autre chose dans un régime présidentiel comme aux Etats-Unis, où la concurrence en matières d'affaires étrangères entre le Sénat et le Président est possible et même utile.

5° Comment expliquer que le Parlement français avait approuvé avec enthousiasme le traité d'Assistance mutuelle? Quelle est la raison d'une telle différence avec l'attitude du Parlement anglais dans la même question? C'est parce que c'était l'intérêt de la France et ce n'était pas l'intérêt de l'Angleterre.

De là, nous pouvons tirer une conclusion utile en ce qui concerne les motifs qui poussent les Parlements à adopter telle ou telle décision dans les problèmes du droit international. On a souvent plaidé en faveur du droit international au nom du cœur, de la raison, des sentiments. Rien de cela dans l'attitude des Parlements. S'ils donnent leur assentiment à certaines règles nouvelles du droit international, c'est parce que celles-ci sont dans l'intérêt de leur pays. Il en est de même en ce qui concerne les règles du Pacte relatives à la garantie de la sécurité des Etats. Le Parlement français les avait considérées et approuvées parce que c'était l'intérêt de la France. Le Sénat américain les avait repoussées parce qu'elles étaient contraires aux intérêts des Etats-Unis. Si le Parlement britannique avait souvent changé son attitude à l'égard de ces règles, il suivait en cela les intérêts de l'Angleterre.

A l'époque des plus grands éloges pour la Société des Nations, le Parlement français adoptait le Traité de Locarno, parce que cet acte donnait plus de garanties au Traité de Versailles que le Pacte de la S. D. N. (75).

Par contre, l'attitude des Gouvernements envers les règles du droit international dépend en grand partie des idées

(75) *Journal Officiel*, Déb. parl., Ch. des Dép., 1926, pp. 1008-1013. V. surtout le discours de M. J. Barthélemy.

personnelles de leurs chefs. Ceux-ci se succèdent et parmi eux pourraient se trouver des idéalistes du droit international dont l'influence se fera sentir.

Avant la guerre en Chine et en Ethiopie, les Parlements plaçaient toute leur confiance dans les règles du Pacte de la Société des Nations concernant la garantie de la sécurité des Etats. Nous connaissons les résultats insuffisants que ces règles ont donné dans la pratique. Les Parlements en étaient surpris. Ils n'étaient pas en mesure de prévoir, ou ils l'étaient moins que les Gouvernements, la valeur pratique de ces règles. Celles-ci devaient être examinées en tenant compte de la réalité de la vie internationale. A défaut d'un examen complet des règles internationales, les débats parlementaires sont d'un caractère hypothétique et imprécis. Tout se réduit à des « suppositions », « espérances » « suggestions ». C'est surtout un examen juridique des règles internationales qui manque aux Parlements. Ils se prononcent pour ou contre ces règles pour deux ou trois raisons au plus, qui sont quelquefois d'ordre politique. Le Gouvernement a davantage d'aptitude à examiner les règles internationales dans leur portée juridique et politique.

Avec la crise de la S. D. N., provoquée par la sortie de l'Allemagne et du Japon, et par la guerre en Chine et en Ethiopie, l'attitude des Parlements envers les règles du Pacte se précise. Ces événements avaient vite ébranlé la foi des Gouvernements dans l'institution de Genève. On n'en saurait dire autant pour les Parlements. On pourrait même constater qu'ils sont devenus unanimes dans leur approbation de la S. D. N. D'abord les partis de gauche, pour des raisons politiques, deviennent ses fervents défenseurs. C'est que chaque défaite de la S. D. N. était une victoire des pays autoritaires. Cette manière de considérer les événements a accéléré le discrédit de l'entreprise. Les Parlements avaient exercé une influence favorable et même une pression sur les Gouvernements pour l'application des règles du Pacte contre l'agresseur en Chine et en Ethiopie. Ils exigeaient que ces conflits soient résolus à Genève en appliquant les règles de ce Pacte concernant la sécurité des Etats. Ils ont réclamé surtout l'application de l'article 16. Par contre, les Gouvernements s'étaient aperçus beaucoup plus tôt du danger que présentait cette voie. Ils ont essayé

d'éviter la lourde procédure de la S. D. N. pour le règlement du conflit en Ethiopie. En 1935, Sir Samuel Hoare et M. Pierre Laval ont établi un projet pour résoudre ce conflit hors du cadre de la S. D. N. nonobstant les règles du Pacte. Cette solution paraissait trop hardie pour les Parlements. Fallait-il passer l'éponge sur la politique poursuivie jusque-là? En décembre 1935, M. Laval et sir Samuel Hoare abandonnèrent le pouvoir à la suite de l'opposition parlementaire (76). Dans les Parlements se produit une nouvelle poussée en faveur de la S. D. N. et de la solution définitive du conflit éthiopien dans son cadre. M. Eden, protagoniste des sanctions contre l'Italie, jouissait de la pleine confiance de la Chambre des Communes. En France, les événements internationaux favorisaient la propagande du Front populaire pour les élections de 1936. La politique de la S. D. N. était inscrite dans les programmes des partis. Dans ces conditions la S. D. N. aborda avec vigueur la solution dudit conflit. A ce moment, appuyée par l'opinion publique dans la plupart des Etats, elle paraissait avoir des forces pour s'acquitter de sa tâche (77). Nous connaissons l'épilogue. L. S. D. N. subit une dure crise. Il fallait beaucoup de temps et de preuves pour que les Parlements s'aperçoivent de sa faiblesse (78). On commence à parler de sa réforme (79). L'opposition parlementaire n'a pas voulu comprendre que la faiblesse de la S. D. N. venait des défauts inhérents à sa constitution. Elle a imputé ses échecs à la mollesse de ses actions et par là elle critiquait les Gouvernements. A l'occasion des sanctions appliquées contre l'Italie, le major Attlee disait le 6 avril 1936 à la Chambre des Communes (80) : « Ce n'est pas la politique des sanctions qui a échoué, mais la résolution des Gouvernements ». C'est parce que les Parlements ne se rendaient pas compte des difficultés que les Gouvernements rencontraient dans cette

(76) *Bulletin de la presse étrangère* du mois de décembre 1936 (Ministère des Affaires Etrangères).

(77) En 1936, un referendum a eu lieu en Angleterre en faveur de la S. D. N. (Hérisson, *Les nations anglo-saxonnes et la paix*, 1936, p. 7).

(78) *Bulletin de la presse étrangère*, 6 et 10 février 1936.

(79) Débats à la Chambre des Communes sur la situation internationale (*Bull. P. E.*, 20-22, 27 juin 1936).

(80) Frankowski, *L'idée de la souveraineté dans les relations internationales*, Revue de droit international, t. XIII, 1934, p.504.

politique. Il y avait un moment où les Parlements voulaient persister dans les mesures prises par la S. D. N. contre l'Italie, tandis que les Gouvernements suggéraient des changements, proposant même de renoncer à ces mesures. En plus, les Gouvernements français et anglais sous la pression des pays totalitaires, adversaires jurés de la S. D. N., ont voulu revenir à la procédure des règlements directs des différends internationaux par voie diplomatique, comme avant la guerre, en évitant la lourde procédure des règles du Pacte. C'est après ces tendances que Frankowski avait dit : « les nations sont peu à peu revenues à l'idée simple du droit international comme un droit contractuel » (80).

Le premier essai fut le Pacte « d'entente et de collaboration » (Pacte à quatre), signé le 7 juin 1933, entre la France, l'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie (81). Une analyse des divers états du texte qui ont abouti à l'accord nous démontre quel but était poursuivi par les rédacteurs du Pacte. « En ce qui concerne le Pacte de la S. D. N., et notamment ses articles 10, 11, 16 et 19, les Hautes Parties Contractantes décident d'examiner entre elles et sous réserve des décisions qui ne peuvent être prises que par les organes réguliers de la S. D. N., toutes propositions relatives aux méthodes et procédures propres à donner dûment effet à ces articles » (82). La nature du Pacte est bien définie par cette phrase : « Le Pacte de Paris est une méthode de collaboration entre les quatre puissances membres permanents du conseil de la S. D. N. » (83). A notre avis, l'esprit du Pacte était contraire aux principes du Pacte de la S. D. N. Voici pourquoi : « Parmi les principes qui sont à la base de l'institution de Genève, il en est encore un qu'il convient de rappeler : c'est la règle fondamentale d'après laquelle aucune question intéressant un membre de la S. D. N. ne saurait être résolue en dehors de lui. L'art. 4, § 5 du Pacte dispose que tout membre de la S. D. N. qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer un

(81) Alexis Zausman *Le Pacte à quatre*, p. 53.

(82) Projet français du Pacte, 10 avril 1933, Doc. publiés par le Ministère des Affaires Etrangères; *Bulletin P. E.*; 1^{er}-15 janvier 1933.

(83) Henri de Jouvenel, *Ch. des Dép.*

représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil » (84).

Le Pacte devait être soumis à l'approbation des Parlements (art. 5 du projet italien; art. 6 du projet britannique). Devant la Chambre des Députés, une opposition s'est élevée contre cette atteinte au Pacte de la S. D. N. et la Chambre affirma son attachement à cette institution. « Le Pacte, rien que le Pacte, tout le Pacte » (85). En Angleterre, l'opposition s'était également élevée contre le Pacte à quatre. Ce Pacte était l'œuvre des Gouvernements intéressés. Il n'a pas eu de suite, en partie grâce à la résistance des Parlements qui voulaient que les problèmes internationaux soient posés et résolus dans le cadre de la S. D. N. et pas dans le cadre des « Quatre ».

Les événements internationaux étaient de moins en moins favorables à l'institution de Genève. Les Gouvernements étaient les premiers à suivre les changements qu'imposait la vie internationale. En février 1938, un premier changement radical dans la politique de la S. D. N. avait été apporté par Neville Chamberlain. Il a voulu aborder la solution de certains problèmes internationaux d'une manière directe avec les Gouvernements intéressés et hors du cadre de l'institution de Genève. Il semblait que cette politique de la S. D. N. en faveur depuis la guerre avait subi un échec et qu'elle représentait un recul dans le passé et un retour à la politique d'équilibre. Le mythe de la S. D. N. semblait être abandonné. Quelle position avait prise le Parlement anglais dans ce changement de la politique traditionnelle? La majorité qui suit toujours le Gouvernement approuva sans enthousiasme cette nouvelle politique, tandis que l'opposition l'attaqua avec acharnement. Etant donné que c'est le Gouvernement qui crée l'opinion de la majorité, l'attitude de l'opposition dans les problèmes internationaux est caractéristique d'autant plus qu'on lui attache une importance du côté officiel. Quand M. Eden, pourtant fervent partisan de la S. D. N., a tenu un discours à la Chambre des Communes, dès le 21 octobre 1937, dans lequel il expliquait que

(84) *Aide-Mémoire* du Gouvernement belge au Gouvernement français concernant le Pacte à quatre (Publications du Min. des Aff. Etr.).

(85) *J. Off.*, Déb. parl., Ch. des Dép., du 6 avril 1933 : *Bull. de la Presse étrang.*, 15 avril 1933.

le temps était venu de modifier la politique de la S. D. N., une partie du Parlement ne fut pas satisfaite. M. Attlee s'écria dans cette séance qu'il n'avait jamais entendu « un discours plus cynique du Secrétaire d'Etat » (86). « Dans ses discours d'autrefois, ajoute-t-il, M. Eden soutenait l'idéal de la Société des Nations et celui du règne du droit. Il semblait considérer qu'il y avait une différence entre le bon et le mauvais droit en matière de politique étrangère ». Il fallait des coups durs à la S. D. N. pour que le Parlement anglais s'aperçoive de sa faiblesse. Le revirement s'est produit en février 1938, quand le Parlement laissa partir M. Eden qui passait pour un adepte de la politique de la S. D. N. La dernière séance favorable à cette institution fut celle du 25 janvier 1937. Mais peu après, une motion travailliste tendant à maintenir au pouvoir M. Eden et la politique traditionnelle de la S. D. N. n'a pu rassembler qu'une centaine de suffrages (87).

Ce revirement a été plus lent dans le Parlement français. Le Gouvernement a dû longtemps ménager la susceptibilité du Parlement à l'égard de la S. D. N. Encore en février 1938, la Chambre des Députés affirma son attachement à ses règles concernant la garantie de la sécurité des Etats. Quelle est la raison des changements dans l'attitude des Parlements à l'égard de la S. D. N.? C'est parce que celle-ci ne donnait plus la garantie de la sécurité nationale des pays en question. Tout au contraire, elle devenait encombrante pour les Gouvernements. L'Ethiopie et l'Espagne, de la tribune de Genève, parlaient au monde et dévoilaient la politique des puissances. D'autre part, les Gouvernements ne voyaient pas la possibilité de donner une solution au conflit espagnol dans le cadre de la S. D. N.

Nous avons déjà mentionné le revirement dans la politique anglaise à l'égard de la S. D. N., apporté par M. Chamberlain en 1938. Nous venons d'assister au cours du mois de septembre dernier, lors de l'accord de Munich, à une nouvelle atteinte aux règles du Pacte concernant la garantie de la sécurité des Etats. S'il y a des responsabilités ou des mérites, ils incombent aux gouvernements. Les Parlements

(86) *Bull. P. E.* 22 octobre 1937.

(87) *Bull. P. E.*, 20-25 février 1938.

étaient mis devant le fait accompli. Donc ici, il ne saurait s'agir d'examiner l'effet des Parlements sur le développement du droit international. Ce qui importe pour nous, c'est de signaler qu'avec les derniers événements, le contrôle parlementaire de la politique étrangère diminue et par conséquent son effet sur le développement du droit international. Si on permettait aux « Quatre » de régler les problèmes internationaux rien qu'entre eux, cela signifierait l'affaiblissement du contrôle parlementaire sur la politique étrangère. Ce retour au passé n'est pas acceptable pour les Parlements. Ce serait perdre les droits pour lesquels ils ont longtemps lutté.

IV. — LES PARLEMENTS ET LE PACTE GENERAL DE LA RENONCIATION A LA GUERRE (PACTE BRIAND-KELLOG)

C'est une opinion bien répandue que les Parlements sont pacifistes. En effet, surtout après la guerre, on a souvent fait dans leur sein l'éloge de la paix; mais, de là, il ne faut pas conclure qu'ils étaient favorables au Pacte de Paris qui condamnait la guerre; c'est une chose quand le Parlement fait l'éloge de la paix et c'en est une autre quand il doit adhérer à une règle internationale qui interdit la guerre. Les déclarations pacifistes que l'on entend souvent au Parlement, c'est de la politique; ce n'est qu'en cas de vote pour ou contre le Pacte de Paris qu'on peut parler de l'influence des Parlements sur le développement du droit international. Avant le Pacte de Paris, il existait certains accords internationaux comme le Pacte de la S. D. N. visant la limitation du droit à la guerre. Mais en dehors de ces cas, toute guerre régulièrement déclarée était licite du moment que les belligérants observaient les lois et les coutumes du droit de la guerre. Après le Pacte de Paris, cette dernière est interdite par une règle du droit international. Ce que j'entends traiter ici, c'est l'influence des Parlements sur l'établissement de cette règle, qui est rédigée comme suit :

« Article I. — Les Hautes Parties contractantes déclarent solennellement au nom de leurs peuples respectifs qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des conflits internationaux et y renoncent en tant qu'instrument de la politique nationale dans leurs relations mutuelles.

« Article 2. — Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent que le règlement ou la solution de tout différend ou conflit de quelque nature et de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre elles, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques ».

Il y avait des projets antérieurs proposés aux Parlements pour interdire par une règle internationale le recours à la guerre (88). Mais cette influence des Parlements sur l'établissement des dites règles du Pacte de Paris n'est pas très importante. C'est surtout sur une autre influence que nous voulons ici insister. Nous savons qu'une règle internationale vaut en tant qu'elle est appliquée. La condition de cette application est l'interprétation de la règle en question. C'est surtout d'après leur interprétation du Pacte de Paris que nous voulons juger l'influence des Parlements sur l'établissement de la règle internationale condamnant le recours à la guerre.

Le seul engagement qui découle du Pacte de Paris pour ses signataires, c'est de ne pas recourir à la guerre. Par contre, ils ne sont pas tenus de faire quoi que ce soit contre l'agresseur. C'est l'interprétation juridique des dispositions du Pacte. Mais il existe d'autres interprétations. C'est d'abord celle de certains juristes qui en ont fait un système de l'organisation de la paix basée sur les prétendus engagements qui découlaient du Pacte pour les signataires (89). Cette interprétation arbitraire ne saurait être fondée sur le texte du Pacte et nous la mettons tout de suite de côté.

La valeur du Pacte de Paris dépend de son interprétation par les Gouvernements qui sont chargés de l'appliquer et par les Parlements qui sont chargés de contrôler cette application. Vu l'interprétation juridique adéquate de Pacte énoncée ci-dessus, celles des Gouvernements et des Parlements sont dans certains pays bien différentes. Prenons les Etats-Unis. Le Sénat d'un côté attribue au Pacte sa vraie valeur juridique : il ne comporte pour ses signataires qu'un seul engagement, de ne pas recourir à

(88) Wehberg, *La guerre hors la loi*, Rec. de Cours, 1923, t. XXIV, pp. 175-243.

(89) Politis, *La neutralité et la paix*.

la guerre, sans être obligés de faire quoi que ce soit si le Pacte est violé par quelqu'un d'autre. L'engagement est unilatéral et passif. Cette interprétation est justement celle qui découle directement du Pacte. De l'autre côté, le Sénat diminue la valeur du Pacte en posant des réserves. Ces réserves n'ont pas été exprimées formellement, mais elles étaient formulées pendant les débats devant le Sénat qui avait décidé en même temps que les Etats-Unis doivent interpréter le Pacte à la lumière de ses débats. Donc le Sénat, tout en donnant au Pacte une interprétation adéquate, en diminue la valeur par ses réserves. Par contre le Gouvernement américain a une tendance à donner au Pacte une interprétation extensive, en ce sens que le Pacte ne comporte pas seulement pour ses signataires un engagement unilatéral de ne pas recourir à la guerre, mais également une obligation de collaborer pour le maintien et le rétablissement de la paix. C'est en vertu de cette interprétation que, ces dernières années, le Gouvernement américain avait appuyé devant le Sénat la transformation du droit de la neutralité américaine, ce qui sera exposé plus tard.

Cette interprétation n'est pas seulement d'ordre juridique, concernant les obligations qui découlent du Pacte. Elle existe surtout sur le plan de la politique extérieure des Etats-Unis. Ici, c'est l'interprétation du Sénat qui a prévalu et cela peut être important pour juger de l'influence du Sénat sur l'établissement des règles du Pacte de Paris.

Une analyse plus détaillée de l'interprétation du Pacte par les Parlements français, anglais et américain nous permettrait de voir leur influence sur l'établissement des règles proscrivant la guerre.

Le 6 avril 1927, à l'occasion du dixième anniversaire de l'entrée en guerre des Etats-Unis, M. Briand, Ministre des Affaires Etrangères de la France, adressa au peuple américain une proposition du Pacte contre la guerre qui devait, prétendait-on, ouvrir un nouveau chapitre à l'histoire du monde. Le projet fut favorablement accueilli par l'opinion publique américaine (90). Dans une proposition au Sénat,

(90) Shotwell, *Le Pacte de Paris*. — Documents du Ministère des Affaires Etrangères concernant le Pacte général de renonciation à la guerre, 1928.

le sénateur Borah, président de la Commission des Affaires étrangères, exprime bien cet état d'esprit. Nous allons citer cette proposition, parce qu'elle illustre bien les motifs qui ont déterminé le Sénat pour ou contre le Pacte.

Attendu que la guerre est la plus grande menace existante pour la Société... non seulement la cause du fardeau écrasant d'impôts qui pèse sur notre peuple mais encore elle menace d'engloutir la civilisation,

Attendu que la guerre entre les nations a toujours été et demeure une institution légale,

Attendu que le sens moral irrésistible des peuples civilisés condamne partout l'institution cruelle et destructive de la guerre...

Nous proposons donc

... qu'il soit résolu que le Sénat des Etats-Unis est d'avis que la guerre soit mise hors-la-loi... » (91).

La sanction ne devait être « que le pouvoir de l'opinion publique éclairée ». C'est dans cet esprit que l'examen du Pacte de Paris fut abordé devant le Sénat, et aboutit définitivement à son vote le 15 janvier 1929 (85 pour, 1 contre, 9 abstinents).

Les réserves formelles n'étaient pas insérées dans l'acte de l'approbation pour des raisons techniques et pour ne pas démoraliser le monde. Mais elles étaient bien définies dans le rapport du Comité des Affaires Etrangères présenté le 15 janvier 1929, et dans les débats du Sénat qui s'ensuivirent. A vrai dire, le gouvernement américain avait posé antérieurement des réserves sur le Pacte de Paris dans les Notes adressées aux gouvernements étrangers pendant les négociations (92). Le Sénat avait approuvé ces réserves à l'unanimité et il y avait ajouté les siennes (39).

Approuvée sans réserves formelles par le Sénat américain la question s'est trouvée posée de l'interprétation du Pacte dans l'avenir. Fallait-il s'en tenir au texte

(91) Shotwell, *Le Pacte de Paris*, pp. 125 et suiv.

(92) Note du secrétaire Kellogg aux puissances étrangères du 27 janvier 1928. (Documents du Ministère des Affaires Etrangères.)

(93) André Mandelstam, *L'interprétation du Pacte Briand-Kellogg par les gouvernements et les Parlements des Etats signataires*, R. G. D. I. P., 1933, p. 568.

du Pacte ou celui-ci devait-il être interprété à la lumière des débats parlementaires et des notes échangées par les gouvernements avant sa signature? Sur ce point surgit, au moins en apparence, une divergence entre le gouvernement et le Sénat américain. Ce dernier voulait d'abord remettre une résolution stipulant que pour l'interprétation du Pacte, il fallait tenir compte des réserves qu'il avait posées dans ses débats; cette résolution devait être éventuellement communiquée aux gouvernements étrangers. Le gouvernement américain était hostile à cette procédure; pour lui, le Pacte sera interprété conformément à ces réserves sans avoir besoin d'une stipulation formelle en ce sens. D'après le gouvernement américain, par exemple, la réserve de légitime défense est implicitement reconnue à tous les Etats comme un droit naturel (94). Le 7 décembre 1928, Kellogg disait au Comité des Affaires Etrangères du Sénat : « Il n'y a absolument rien dans les Notes des différents gouvernements qui pourrait modifier ce traité signé tel quel sans réserves; s'il y avait quelque chose dans les correspondances des gouvernements contraire aux termes du Pacte, ce serait le texte qui prévaudrait. »

Un rapport du Comité des Affaires Etrangères du Sénat américain avait été rédigé définitivement en ce sens que le Pacte devait être interprété en tenant compte des réserves posées dans ces débats et dans les Notes échangées par les gouvernements antérieurement à sa signature.

Bien que cette résolution n'ait pas été soumise au vote du Sénat, elle peut être considérée comme obligatoire pour les Etats-Unis. Le sénateur Bingham rappelle, le 11 décembre 1928, que la Cour suprême d'Amérique entend que « le rapport d'un Comité fait au moment où la loi était examinée et recommandant son acceptation, est une preuve de ce qu'on a voulu exprimer ». De cette manière le Sénat avait évité le danger que le gouvernement, en donnant une interprétation extensive du Pacte, prenne des engagements internationaux qui seraient contraires à la politique traditionnelle américaine. Le gouvernement aurait probablement interprété le Pacte suivant la situation; le Sénat a

(94) Note identique du gouvernement des Etats-Unis aux gouvernements étrangers (*Documents* N° 20 publiés par le Ministère des Affaires Etrangères français 1928).

voulu formellement assurer la pleine portée de ses réserves en obligeant le gouvernement à en tenir compte dans son interprétation du Pacte.

Voici maintenant les réserves principales posées au Pacte, sur lesquelles le Sénat avait particulièrement insisté.

Le Pacte de Paris n'avait apporté aucune restriction au droit de légitime défense des Etats-Unis; une guerre de défense serait légale. Dans l'esprit du Sénat cette réserve n'est pas définie. Chaque nation est le seul juge de sa portée et de sa durée. La seule condition est qu'elle soit appliquée *bona fide* (95). Si les Etats tiers jugent que le cas de légitime défense n'existe pas pour un Etat en conflit, ils peuvent renoncer au Pacte (96). La légitime défense ne porte pas seulement sur le territoire, mais aussi elle peut être mise en jeu pour la protection des intérêts des citoyens américains à l'étranger, c'est-à-dire « qu'il ne fallait pas comprendre que le Pacte interdirait l'envoi de nos cuirassés pour leur protection » (97). Par contre, dans la Note du gouvernement américain aux gouvernements étrangers du 23 juin 1928, la réserve de légitime défense ne portait que sur la protection du territoire (98).

Le gouvernement américain avait proposé aux gouvernements étrangers de ne pas formuler cette réserve dans le Pacte. « Toutefois, la reconnaissance expresse par traité de ce droit inaliénable (au nom de la souveraineté de tous les Etats) soulève la même difficulté rencontrée chaque fois que l'on s'est efforcé de définir l'agresseur; par ailleurs, puisqu'aucune disposition dans un traité ne peut rien ajouter au droit naturel de la légitime défense, il n'est pas dans l'intérêt de la paix qu'un traité stipule une conception formaliste de légitime défense car il serait trop aisé à un Etat sans scrupules de s'arranger pour que les événe-

(95) Borah, Discours du 3 janvier 1928 (Mandelstam, 1933, *op. cit.*, p. 588).

(96) Mandelstam, *op. cit.*, 1933, p. 604.

(97) Chatzky, *L'interprétation américaine du Pacte Briand-Kellogg* (« Affaires Etrangères », juillet 1932, p. 274).

(98) *Documents* N° 20. Publication du Ministère des Affaires Etrangères français concernant le Pacte de Paris, 1928.

ments rentrent dans le cadre d'une définition arrêtée d'avance » (99).

Par là nous voyons de quelle façon le gouvernement américain entend la légitime défense; il ne la définit pas. Le Sénat américain était beaucoup plus précis sur ce point. D'abord il voulait stipuler formellement cette réserve et il y avait réussi, comme nous l'avons vu, au moins en ce qui concerne les Etats-Unis. Ensuite, par une analyse détaillée, il définit la valeur de cette réserve, ce qui n'est pas sans importance pour l'interprétation du Pacte.

La deuxième réserve du Sénat américain sur le Pacte de Paris est celle tendant à maintenir l'intangibilité de la doctrine de Monroe qui devait être « raisonnablement interprétée » (100). Cette réserve ne figurait pas dans les Notes du gouvernement américain communiquées aux gouvernements étrangers pendant les négociations du Pacte. Grâce à cette réserve du Sénat, les Etats-Unis devaient rester libres comme auparavant de définir le contenu toujours mouvant de cette doctrine. Les conséquences pratiques en seraient que les Etats-Unis auraient droit de guerre contre un Etat européen s'ils estimaient que la doctrine de Monroe est méconnue (101). Posant cette réserve au Pacte de Paris, le Sénat américain avait déçu tous ceux qui avaient espéré un changement de la politique américaine à l'égard du problème de l'organisation de la paix mondiale. On a trouvé qu'il avait mis par là en échec tous les efforts faits par les autres Etats dans ce sens (102). Cet exemple, disent les uns, nous démontre clairement l'impossibilité de se faire des illusions sur une collaboration éventuelle des Etats-Unis et son efficacité dans l'organisation de la paix. D'autres disent que le Sénat américain, une fois de plus, a voulu ignorer la tâche importante que les Etats-Unis doi-

(99) Note identique du gouvernement américain aux gouvernements étrangers (*Documents* N° 20. Publication du Ministère des Affaires Etrangères français concernant le Pacte de Paris, 1928).

(100) Mandelstam, *op. cit.*, 1933, p. 584.

(101) Rares sont les sénateurs qui attaquent la réserve concernant la doctrine de Monroe.

Le Brésil et l'Argentine n'avaient pas adhéré au Pacte de Paris à cause de l'inquiétude qu'inspirait à ces pays l'interprétation de cette doctrine par le Sénat américain (*Le Temps*, 1^{er} janvier 1929).

(102) Chatzky, *op. cit.*, p. 277.

vent accomplir dans l'organisation du monde. Ces reproches pourraient être justifiés, mais pas au point de vue du Pacte de Paris. Vu le texte de celui-ci, l'interprétation du Sénat est adéquate et on ne saurait rien lui reprocher au point de vue juridique.

Enfin, le Sénat américain entend que le Pacte de Paris ne comporte pas de sanctions contre l'agresseur. Un rapport interprétatif de la Commission des Affaires Etrangères du Sénat s'exprime d'une manière claire sur les sanctions : « La commission comprend en outre que le traité ne prévoit pas de sanctions expressément ou implicitement au cas où les signataires du traité ou des nations ayant adhéré au traité en violeraient les termes il n'y a aucun engagement ou obligation exprimés au traité de la part d'aucune autre puissance signataire du traité à prendre part à des mesures punitives ou coercitives contre la nation qui aurait violé le traité. Le fait de violer le traité a pour effet de libérer les autres signataires des obligations du Pacte envers l'Etat qui l'a violé » (103). « Quand le traité est violé les Etats-Unis sont absolument libres. Ils sont exactement aussi libres de choisir leur attitude que si le traité n'avait jamais été écrit » (104). Du fait que les Etats ont reconnu dans les Notes du gouvernement américain aux gouvernements étrangers la réserve des membres de la Société des Nations que la guerre des sanctions ne serait pas contraire au Pacte, le Sénat juge nécessaire de poser la réserve suivante : « Ce traité ne change ni n'affecte à aucun égard notre présente position ni notre situation par rapport aux autres traités existants entre d'autres nations et d'autres gouvernements » (105). Au cas de blocus par la Société des Nations (article 16), les Etats-Unis gardent tous les droits d'une nation neutre découlant du droit maritime (106).

Il est vrai que le gouvernement américain avait aussi stipulé dans la Note du 23 juin 1928 aux gouvernements étrangers « que la violation d'un traité plurilatéral contre

(103) Mandelstam, *op. cit.* 1934, p. 187.

(104) Mandelstam, *op. cit.* 1934, p. 197.

(105) Chatzky, *op. cit.* p. 273.

(106) Cette attitude fut changée plus tard par la politique de neutralité américaine.

la guerre par une partie recourant aux armes, libérait automatiquement les autres parties de leur obligation vis-à-vis de l'état violateur (107). Mais il n'y a rien de défini au sujet des sanctions; ainsi, par une interprétation extensive du Pacte, le gouvernement américain pourrait avec succès appuyer sur celui-ci certaines mesures à prendre contre l'agresseur. Cette tendance s'est manifestée dans la pratique du gouvernement américain lors des dernières guerres en Chine et en Ethiopie. Il avait suggéré au Sénat l'abandon de la politique traditionnelle de neutralité américaine en s'appuyant sur le Pacte. D'après le projet du gouvernement, certaines mesures pourraient être éventuellement prises contre l'agresseur seulement. Par contre, le Sénat américain a insisté sur le fait que le Pacte ne comportait pas de sanctions contre le violateur : et le gouvernement ne saurait pas adopter une autre attitude. Mais vu l'absence de sanctions, le Sénat est arrivé à dénier toute valeur juridique au Pacte (108). Pourtant, cette prétention n'est pas exacte; le Pacte contient bien un engagement juridique : celui de ne pas recourir à la guerre. Si un Etat viole le Pacte, alors se pose la question générale du respect des engagements internationaux; ce respect dépend beaucoup moins des sanctions que des facteurs psychologiques qui se trouvent chez les signataires du Pacte. Pour résumer, en ce qui concerne le Pacte de Paris, le Sénat avait pris trois décisions importantes :

A. — Il interprète le Pacte en ce sens qu'il ne comporte pour les signataires qu'un seul engagement de ne pas recourir à la guerre. La discrimination de l'agresseur n'est pas possible, donc il ne saurait s'agir de l'application des sanctions.

B. — La guerre reste licite dans certains cas précisés par les réserves.

(107) Note identique du gouvernement américain aux gouvernements étrangers du 23 juin 1928 (*Documents* n° 20. Publication du Ministère des Affaires étrangères français concernant le Pacte, 1928).

(108) Le sénateur Glass ne voulait même pas attribuer au Pacte la valeur d'un timbre-poste. Sénateur Read : « Le Pacte Briand-Kellogg n'est qu'un cuivre sonore, une cymbale tintante. » Sénateur Léon : « L'Amérique doit tenir la poudre sèche. »

C. — Le Sénat stipule que cette interprétation donnée par lui au Pacte est obligatoire pour les Etats-Unis.

Vu le texte du Pacte, cette interprétation du Sénat est adéquate. Mais, par elle, étaient déçus tous ceux qui ont voulu construire en vertu du Pacte de Paris tout un système de coopération des Etats signataires pour le maintien de la paix. Ils ont voulu tirer des engagements qui n'existent pas dans le Pacte. D'après certains juristes, il existe pour tous les signataires du Pacte de Paris au moins une obligation morale de coopérer dans l'organisation de la paix et naturellement dans son établissement en cas de guerre (109).

Nous n'en parlerions pas, si cette interprétation arbitraire du Pacte de Paris n'avait pas trouvé dans une certaine mesure son expression dans la politique du Gouvernement américain. Tandis que le Sénat avait trouvé que le Pacte de Paris ne stipulait qu'un seul engagement pour les Etats-Unis, de ne pas recourir à la guerre, le Gouvernement américain a voulu à plusieurs reprises suggérer au Sénat que la guerre étrangère intéressait les Etats-Unis et que ceux-ci sont tenus de prendre des mesures avec les autres Etats pour l'établissement de la paix. Aux yeux du Gouvernement américain, le Pacte de Paris pourrait servir de point de départ pour une politique constructive de la paix. Ce Gouvernement a voulu tirer des conséquences du Pacte. Le Président Hoover avait saisi l'occasion de la visite que lui avait faite en février 1929 le Ministre de Grande-Bretagne, M. Ramsay Mac Donald, pour affirmer dans un communiqué officiel que « les deux Gouvernements sont résolus à accepter le Pacte de Paris non comme une déclaration de bonne volonté, mais comme une obligation positive de conformer leur politique à cet engagement » (110). Le successeur de M. Kellogg s'est élevé lui aussi contre la théorie d'après laquelle le Pacte de Paris ne contiendrait qu'une sorte d'engagement unilatéral. L'engagement assumé ne consiste pas uniquement d'après le Secrétaire d'Etat à ne pas recourir à la guerre. L'esprit du Pacte impose aux Etats de considérer le conflit comme une

(109) Politis, *La neutralité et la paix*, p. 60 et suiv.

(110) *Le Temps*, 23 février 1929.

affaire commune, de faire tout ce qui dépend d'eux pour prévenir l'agression et dans les cas où, malgré leurs efforts, la guerre aurait éclaté, d'agir en sorte qu'elle ne tourne pas à l'avantage de l'agresseur et que la paix soit promptement rétablie. Les Etats-Unis devraient enfin, au cas où le Pacte viendrait néanmoins à être violé, sinon venir au secours de la victime de l'agression, du moins s'interdire de prêter soit seulement indirectement, aucun concours à l'agresseur. D'après M. Stimson, les sanctions contre l'agresseur dans le cas où le Pacte serait violé pourraient être par exemple, la mobilisation de l'opinion publique contre le violateur du Pacte, la consultation de ses signataires sur les mesures éventuelles à prendre contre l'agresseur, le refus de reconnaître les avantages de ce dernier tirés de l'agression. En 1929, lors des hostilités au nord de la Mandchourie, le Gouvernement américain avait pris des mesures pour attirer l'attention de l'opinion publique sur la violation du Pacte de Paris par le Japon. Trente-sept nations avaient signé une note du Gouvernement américain, rappelant aux belligérants les engagements qu'ils avaient pris en signant le Pacte. L'invasion japonaise cessa de suite. En 1931, au début des hostilités entre la Chine et le Japon, le Gouvernement américain a collaboré avec la Société des Nations pour rappeler aux belligérants les stipulations du Pacte. Quand, malgré tous ces efforts pacifistes, le Japon occupa toute la Mandchourie, le Gouvernement américain lui fit savoir le 7 janvier 1932 qu'il ne reconnaîtra aucune conquête obtenue par des moyens contraires aux engagements du Pacte de Paris. Au début de septembre 1935, M. Cordell Hull, Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, attira l'attention de l'Italie et de l'Ethiopie sur les engagements de ce Pacte.

Ainsi, nous pouvons conclure que le Gouvernement américain a une tendance à donner au Pacte une valeur plus concrète que le Sénat. D'après ce dernier, toutes ces interventions du Gouvernement que nous venons de relater ne pourraient être appuyées sur le Pacte de Paris.

Une divergence existant entre le Gouvernement et le Sénat dans l'interprétation des engagements découlant pour les Etats-Unis du Pacte, il est compréhensible qu'il en existe également une sur la manière dont ces enga-

gements seraient éventuellement remplis. Plusieurs propositions ont été déposées au Congrès pour le vote d'une résolution conjointe proclamant qu'en cas de violation du Pacte, les Etats-Unis prohiberaient l'exportation des armes, munitions et approvisionnements de guerre à destination du seul pays agresseur. Ce serait conforme à l'interprétation du Pacte en vertu de laquelle les Etats signataires ne sont pas seulement engagés à ne pas recourir à la guerre, mais également à prendre des mesures pour l'établissement de la paix contre le violateur du Pacte. Ce but était celui de la proposition Karell du 16 janvier 1929, et de la proposition Capper du 2 mai 1929. Ces propositions avaient été basées sur une interprétation extensive du Pacte de Paris et appuyées par certains éminents juristes américains. Lorsqu'il s'agit d'une guerre prohibée, il existe un engagement des signataires du Pacte à prendre des mesures contre l'agresseur seulement. Le minimum, c'est d'interdire l'exportation des armes et des munitions et, depuis que la guerre a pris un caractère industriel, de toutes les marchandises qui servent à la guerre. C'était le but des dites propositions. Le Gouvernement y était favorable et c'est à l'instigation du Président Hoover qu'elles furent soumises au Congrès. Mais elles rencontrèrent une opposition du Sénat qui était la conséquence de son interprétation du Pacte de Paris. Rappelons-nous les débats devant le Sénat : « quand le Traité est violé, les Etats-Unis sont absolument libres. Ils sont exactement libres de choisir leur attitude comme si le Traité n'avait jamais été écrit ». D'après le Sénat, en cas d'une guerre étrangère, les Etats-Unis se réservent tous les droits des neutres. Cela veut dire d'abord, qu'ils peuvent continuer le commerce avec l'adversaire (si on suppose qu'il soit déterminé), aussi bien qu'avec la victime. En effet, la législation américaine sur la neutralité de 1935-1936 ne fait pas la discrimination de l'agresseur et en plus, certaines marchandises essentielles à la guerre, par exemple le pétrole, restaient autorisées. D'après le Sénat, la neutralité américaine n'était pas en opposition avec le Pacte de Paris.

Par contre, d'après certains auteurs, qui donnent au Pacte une interprétation extensive, exposée ci-dessus, la politique de neutralité est inconciliable avec les engagements découlant du Pacte pour ses signataires. Si les Etats sont

obligés de coopérer pour le maintien de la paix, comme le croient ces auteurs, il ne saurait s'agir de neutres.

Nous ne parlerions pas de cette interprétation, si elle n'avait pas trouvé dans une certaine mesure une expression dans la politique du Gouvernement américain. Celui-ci croit que la politique de neutralité américaine a subi des transformations avec l'avènement du Pacte de Paris (111).

En 1932, le Secrétaire d'Etat Stimson a pris l'initiative devant le Sénat pour faire prévaloir une conception de la neutralité plus conforme aux nouvelles règles de la paix posées par le Pacte de Paris. Le 7 novembre 1932, un Memorandum a été déposé par lui à la Commission des Affaires Etrangères de la Chambre des Représentants, aux termes duquel « la vieille conception de la neutralité a disparu dans le monde moderne si les grandes puissances sont engagées dans la guerre ». A l'occasion du Neutrality Act du 21 août 1935, M. Warren, expert du Département d'Etat, a défendu devant le Sénat la thèse que les engagements des Etats-Unis en vertu du Pacte de Paris leur imposaient la transformation de la politique de neutralité. Ce fut sans succès, parce que, comme nous le savons, dans le Neutrality Act, l'interprétation du Sénat prévalut. Au début de 1936, la même question avait opposé le Sénat et le Président Roosevelt. Ce dernier, par un Message, proposait l'adoption d'un Neutrality Act définitif qui comportait l'abandon du principe de la protection complète par les Etats-Unis du commerce de ses citoyens avec les belligérants. Une clause permettait au Président d'établir éventuellement la discrimination de l'agresseur. Le pétrole et quelques autres produits très importants ont été ajoutés à la liste des exportations prohibées. Pour des raisons bien connues, ce projet de loi a échoué devant le Sénat. Finalement, le Neutrality Act d'août 1937 si critiqué, a été simplement prorogé le 2 février 1936 (112).

(111) Déjà le Président Wilson disait en 1919 : « La neutralité n'est plus possible ni soutenable, si la paix du monde et la liberté des peuples sont en danger ».

(112) Dans cette question s'est manifestée la concurrence entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif américain, qui est surtout forte en matière d'affaires étrangères. Le Sénat ne voulait pas conférer au Président un droit qui lui permettrait de se mêler aux conflits

Ainsi, nous pouvons conclure que le Gouvernement et le Sénat ont deux interprétations différentes du Pacte. Cette divergence s'était surtout manifestée dans la politique américaine. Ici c'est l'interprétation du Sénat qui a prévalu, ce qui est important pour juger l'influence de cette Assemblée dans l'établissement des règles du Pacte de Paris, car comme nous l'avons dit, la valeur d'une règle dépend de son application.

Le Pacte de Paris a subi presque le même sort devant la Chambre des Communes. En principe, celle-ci était favorable à sa conclusion, mais après les discussions devant cette Assemblée, sa valeur était réduite à peu de chose.

Le Parlement britannique s'est occupé à plusieurs reprises du Pacte avant sa ratification. La note américaine du 13 avril 1928 fut discutée devant la Chambre des Communes le 10 mai et devant la Chambre des Lords le 15 mai (113). A ce moment, le Parlement se limita à des déclarations vagues, sans préciser son attitude. La résolution Reading, accueillant la proposition américaine, fut votée à l'unanimité par la Chambre des Lords. Mais c'est après la signature du Pacte que la question des réserves fut posée devant le Parlement britannique. A vrai dire, il ne s'agissait que d'approuver les réserves faites par le Gouvernement britannique dans la correspondance diplomatique qui précédait la signature du Pacte. Il approuva la fameuse note de Chamberlain du 14 mai 1928, en particulier son paragraphe 10 qui inaugurerait une sorte de doctrine de Monroe britannique. D'après cette note, le Gouvernement anglais prétendait « qu'il existe certaines régions du monde dont le bien-être et l'intégrité présentent un intérêt social et vital pour notre pays et notre sécurité » et « qu'il importe qu'il soit entendu que le Gouvernement de Sa Majesté n'accepte ce nouveau Traité qu'à la condition expresse qu'il ne porte en rien préjudice à sa liberté d'action en la matière » (114). L'opposition libérale à la Chambre des Com-

entre les autres Etats. De cette manière, le Président pouvait engager les Etats-Unis même dans la politique de la S. D. N., ce que craignait particulièrement le Sénat (Buell, *op. cit.*, p. 216. Stuart Whiton, *op. cit.*, p. 20).

(113) *Europe Nouvelle*, 27 janvier 1934, p. 107.

(114) A Verdross, *Droit international de la paix*, Recueil des Cours, 1929, t. 30, p. 500.

munes avait critiqué cette réserve posée au Pacte par le Gouvernement et approuvée par la majorité du Parlement. Son chef Lloyd Georges s'était élevé en général contre l'interprétation du Pacte donnée par le Gouvernement britannique. Le parti travailliste prétendait que ce Gouvernement, par le paragraphe 10 de la note Chamberlain, avait avoué devant le monde une politique d'impérialisme. L'opposition tout entière, dans la Chambre des Communes, voulait que le Pacte soit interprété en dehors des débats parlementaires et des notes des Gouvernements, ce qui aurait pour conséquence d'augmenter la valeur pratique du texte. Mais la majorité vota pourtant une résolution d'après laquelle le Pacte devait être interprété conformément aux réserves exprimées par le Gouvernement.

La question des sanctions n'a même pas été discutée par le Parlement anglais. La condamnation de la guerre par une règle du droit international, mais sans sanction réelle, est propre à la conception anglo-saxonne de ce droit, qui trouve son expression adéquate dans le Parlement britannique. Il faut créer la psychologie de la Paix — l'opinion publique en sera toute la garantie. Pour le moment, il s'agit d'établir un moratoire de la guerre.

Le Parlement français avait donné une interprétation du Pacte de Paris bien différente de celle du Parlement anglais et surtout de celle du Sénat américain.

Le Gouvernement français était obligé de tenir compte des notes des Gouvernements anglais et américain, dans lesquelles se trouvaient déjà tous les germes de l'interprétation donnée au Pacte par le Parlement britannique et le Sénat américain. Le Parlement français s'est prononcé contre cette interprétation. « Si les déclarations anglo-saxonnes doivent avoir une telle signification, mieux vaudrait pour la paix rejeter le Pacte » (115). Pendant les discussions, la plupart des orateurs condamnaient surtout la portée de la réserve de la légitime défense, posée par les Assemblées de l'Angleterre et des Etats-Unis. D'après le rapporteur Pierre Cot : « Tout ce qui ne constitue pas une réserve, au sens juridique du terme, ne saurait affaiblir le Pacte ». Il disait que les travaux préparatoires et la correspondance qui a

(115) *J. Off.*, Déb. parl., Ch. des Dép., S. des 26 et 27 février 1929 p. 678.

précédé le Pacte « pouvaient servir à prouver un point que le texte avait laissé dans l'ombre ». Mais il refusait toute valeur aux commentaires du Pacte faits pendant les débats parlementaires, concernant sa ratification. Le Parlement français s'était solidarisé avec le rapporteur de la Commission des Affaires Etrangères. Il y avait une tendance nette à éloigner tout ce qui diminuait la valeur du Pacte et à trouver en lui des engagements bien définis pour les Etats en ne tenant compte que de son texte : « Ce que nous ratifions, c'est le Pacte. Ce à quoi nous adhérons, c'est au Pacte » (116). Donc, l'interprétation du Pacte par le Parlement français est bien différente de celle du Parlement anglais et du Sénat américain. Les débats sur d'autres points ont révélé les tendances du Parlement français de bien déterminer les engagements des signataires du Pacte. Ainsi, la Chambre des Députés considère que cet acte consacre virtuellement la discrimination de l'agresseur par le refus d'arbitrage (117). Déterminer l'agresseur, c'est une condition de l'application des sanctions. L'absence de ces dernières fut l'objet de regrets unanimes à la Chambre des Députés. Mais, néanmoins, elle a exprimé l'avis que le Pacte de Paris avait renforcé le rôle du Conseil de la Société des Nations dans son activité contre l'agresseur. Enfin, le Parlement français s'est occupé surtout de l'article 2 du Pacte, relatif aux moyens pacifiques de solution des conflits : « Si nous voulons rester logiques avec le Pacte, il est indispensable d'organiser une procédure d'arbitrage » (118). En effet, la Chambre des Députés vote immédiatement après un projet de loi tendant à autoriser le Gouvernement français à adhérer à l'Acte général d'arbitrage et à la clause facultative de l'article 36 du statut de la Cour permanente de Justice internationale.

Le Parlement français était obligé de suivre l'exemple des autres Parlements et d'insister sur la valeur morale du Pacte. Mais pour lui, il ne fallait pas s'y arrêter. « Aujourd'hui, nous posons la première pierre; nous signons un préambule. Demain, il nous faudra construire la

(116) *J. Off.*, Déb. parl. Ch. des Dép., Session de 1929, Rapport n° 2180.

(117) *J. Off.*, Déb. parl., Ch. des Dép., 9 février 1929, p^e 721.

(118) *J. Off.*, Déb. parl., Ch. des Dép., 27 février 1929, p. 679-689.

paix » (119). Conformément à cette idée, nous avons vu qu'il se déclarait nettement en faveur de l'organisation de l'arbitrage international. Par contre, le Parlement anglais et le Sénat américain étaient d'avis que le Pacte n'impliquait aucune mesure à prendre pour l'organisation de la paix.

Donc, sur les points suivants existe une différence entre l'interprétation du Pacte par le Parlement français d'un côté et par les Assemblées anglaise et américaine de l'autre :

A. — Le Parlement français conteste la valeur des réserves posées au Pacte par les Parlements anglais et américain.

B. — Il exprime l'opinion que le Pacte impose aux Etats la discrimination de l'agresseur (celui qui refuse l'arbitrage). Rien de cela dans l'interprétation des deux autres Assemblées.

C. — Il regrette le défaut de sanctions dans le Pacte et trouve même que le rôle du Conseil de la S. D. N. est renforcé en cette matière. Par contre, le Sénat américain avait tenu à démontrer l'absence absolue de sanctions dans le Pacte. Quant au Parlement anglais, il ne s'est même pas occupé de cette question.

V. — LES PARLEMENTS ET LE DESARMEMENT

Ce que nous entendons traiter ici, ce sont les mouvements parlementaires en faveur de la conclusion d'accords internationaux concernant la limitation des armements ou le désarmement. Donc, du cadre de notre présente étude, sortent les mesures législatives touchant d'une manière indirecte ce problème. Ainsi, ne nous intéressent pas les lois militaires des Etats, ni le refus aux Gouvernements, par les Parlements, des crédits nécessaires pour l'armement. Ici, il s'agit de la politique intérieure des pays et le rôle des Parlements n'est jugé que du point de vue des intérêts de cette politique.

Ce que nous voulons traiter ici, ce sont les mouvements

(119) *J. Off.*, Déb. parl., Ch. des Dép., 1^{er} mars 1929, p. 786.

parlementaires en faveur du désarmement concertés sur le plan international.

En 1735, devant la Chambre des Communes, fut posée la question des équipements de la flotte anglaise. Walpole était pour son augmentation, vu la proximité des flottes française et hollandaise. Certains membres du Parlement anglais étaient contre l'augmentation de la flotte, sous aucun prétexte. « Il était très mal à propos de faire supporter de nouvelles dépenses à une nation déjà si endettée sans autre but que de faire une parade à Spichead » (120). Nous signalons ici les motifs qui ont inspiré ces membres du Parlement anglais. Ils jugeaient que l'augmentation de la flotte aurait pour effet d'empêcher les autres nations d'accepter les propositions anglaises faites à cette époque concernant la paix et les armements des Etats.

En 1816, se pose entre l'Angleterre et les Etats-Unis la question du désarmement des Grands Lacs. Le président Adams proposa à Castlereagh la limitation des forces navales sur ces lacs. Le Parlement anglais s'opposa à ce projet à cause de la défense du Haut-Canada, qui en aurait pu être affaibli. Pourtant, un accord intervint entre les deux Etats. Il fut soumis le 29 avril 1817 au Sénat américain qui, tout en le prenant en considération ne crut pas devoir l'approuver par un vote (121). Pourtant l'Accord entra en vigueur (122); après quelques violations de cet accord par l'Angleterre, le Congrès américain vote le 9 septembre 1819, le projet de loi sur le réarmement des Lacs, nonobstant les dispositions de l'accord de 1817. Cet accord fut définitivement abrogé le 9 février 1865 par un vote du Sénat.

Le problème du désarmement a été mis pour la première fois sur le plan idéologique par les Assemblées populaires pendant la Révolution. Mais il se trouvait toujours Mirabeau ou Danton pour démontrer à ces Assemblées que l'Europe, dans l'état où elle se trouvait, ne permettait pas cette réalisation et que le désarmement unilatéral de la France représenterait un danger pour la sécurité du pays.

(120) Paul Montoux, *Note sur le compte rendu des séances du Parlement anglais au XVIII^e siècle*, p. 84.

(121) Hoson, *L'histoire du désarmement*, p. 15 et suiv. R. G. D. I. P. 1921, p. 505 et suiv.

(122) C'est un exemple unique où un traité était valide sans le vote du Sénat.

Il faut savoir que le problème du désarmement ne saurait être étudié sans tenir compte des autres problèmes politiques, surtout de celui de la sécurité nationale des pays. Cette connexité des problèmes s'est manifestée déjà dans les Assemblées populaires pendant la Révolution.

Le mouvement en faveur du désarmement était aussi conditionné par les mouvements pacifistes qui se manifestaient dans les Parlements. Sous la Restauration et le Gouvernement de juillet, le Parlement français était belliqueux tant que le Traité de Vienne pesait sur la France. Pendant le Second Empire (123), il existait aussi un « parti du mouvement » dans le Parlement. C'est à cette époque que la France réorganisa son armée, avec de grands sacrifices financiers, approuvés par le Parlement.

Le Parlement anglais fut saisi le premier de propositions en faveur du désarmement. En 1841, Robert Peel provoqua une grande discussion parlementaire sur ce sujet. En 1848, Cobden avec ses amis, exposa à la Chambre des Communes son plan d'organisation de la paix. Ce plan porte toutes les caractéristiques du travail parlementaire lors de l'examen d'un problème du droit international. Il est le résultat d'une analyse de toutes les conditions de la vie nationale et internationale de l'Angleterre, expression des forces sociales qui agitaient le Parlement anglais à cette époque. Ainsi Cobden et ses collègues étaient sur le plan économique libre-échangiste. Pour le succès de ce système économique, la paix mondiale était la condition indispensable. Il fallait aborder son organisation. Les moyens en étaient l'arbitrage et le désarmement. Nous voyons que le plan de Cobden et de ses collègues était logiquement construit. Mais il ne tenait pas compte, au moins en ce qui concerne le désarmement, de la réalité internationale. Ceci caractérise en général l'attitude de tous les Parlements dans les problèmes du droit international. Dans les discussions devant le Parlement anglais, concernant la proposition de désarmement, le Gouvernement intervint : le désarmement proposé par Cobden est une bonne chose, mais impossible à cause de la situation internationale. Tenir compte de la réalité internatio-

(123) Débidour, *Histoire diplomatique de l'Europe*, I^{re} partie, III^e édition, 1931.

nale, cela caractérise l'attitude générale des Gouvernements dans les problèmes du droit international. Le Gouvernement anglais avait toujours réussi à persuader, au moins en ce qui concerne la majorité parlementaire, de l'impossibilité d'un désarmement international. Mais cette idée subsista dans le Parlement anglais pour faire de temps à autre son apparition. En 1856, après la guerre de Crimée, ce Parlement avait profité de l'occasion pour faire pression sur le Gouvernement en faveur du désarmement (124). En 1862, Disraëli, à l'instigation de la Chambre des Communes, proposa à la France la réduction des armements navals (125). En 1863, il fut question de convoquer un Congrès pour le désarmement. Les pays autoritaires, surtout la Prusse, s'y opposèrent catégoriquement (126). En 1870, le Parlement français avait demandé la médiation de l'Angleterre pour la réduction des armements avec la Prusse.

Au début de son activité, l'Union Interparlementaire s'est occupée du problème du désarmement. Déjà dans sa réunion de 1889, les différents groupes nationaux de députés étaient invités à « soutenir dans leurs Parlements une motion tendant à un désarmement simultané et proportionnel ». En effet, de multiples interpellations en faveur de la limitation des armements ont été déposées dans les différents Parlements (127).

Plus tard, à la quatorzième Conférence de l'Union interparlementaire tenue à Londres du 23 au 25 juillet 1901, le vœu ci-après est voté à l'unanimité : « La Conférence Interparlementaire considère que l'accroissement des dépenses navales et militaires qui pèsent sur le monde est universellement reconnu intolérable; vote formellement le vœu que la question de la limitation des armements soit insérée au programme de la prochaine Conférence de la Haye. La Conférence décide que chaque groupe faisant partie de

(124) Fauchille, *op. cit.*, t. I, p. 199.

(125) Hoson, *op. cit.*, p. 116.

(126) En 1859, la question du désarmement proportionnel avait été posée entre l'Autriche et la Sardaigne. Le Parlement de ce dernier pays y était favorable mais à condition que la sécurité de l'Etat ne soit pas compromise (Dubois, *Les étapes de la paix armée et la limitation des armements*, p. 79).

(127) *Revue générale du droit international public*, t. 13, p. 503.; Kamarowsky, *Le Tribunal internat.*, p. 364.

l'Union saisira sans délai de cette résolution le Gouvernement de son pays et qu'il exercera son action la plus pressante sur les Parlements auxquels il appartient pour que la question de la limitation des armements soit l'objet d'une étude nationale nécessaire au succès ultérieur de la discussion internationale ». L'activité de l'Union interparlementaire en faveur du désarmement, bien qu'ayant le caractère d'une manifestation toute platonique, était d'une grande importance.

Tous les efforts pour la paix à la fin du xix^e et au début du xx^e siècles, visaient la limitation des armements. Mais la Paix armée avait relégué cette question au second plan. C'est à cette époque que les Parlements, à défaut de toute initiative internationale en faveur du désarmement, refusent souvent aux Gouvernements les crédits militaires (128).

Les Parlements se sont montrés favorables à ce que le problème du désarmement soit posé à l'ordre du jour de la Première Conférence de la Haye. Le message que le tsar publia à la date du 30 décembre 1898 a été favorablement accueilli dans les débats engagés au Parlement français, après un discours de Delcassé, le 25 janvier 1899 (129). De même, la mise à l'ordre du jour du désarmement à la deuxième Conférence de la Haye fut envisagée au Parlement anglais. Le 29 février 1904, à la Chambre des Communes, une motion fut déposée touchant la limitation internationale des armements. Le Gouvernement anglais y était hostile et il fit repousser cette motion (130). En 1906, la question du désarmement, qui avait tant accupé l'opinion publique depuis quelques années, fut à nouveau soulevée par l'Angleterre. Dans la séance de la Chambre des Communes du 16 mai 1906, un député travailliste, M. Vivian, fit une interpellation sur la limitation internationale des armements. Cette fois-ci, le nouveau Gouvernement anglais y était favorable. Le 19 mai 1906, Sir Edward Grey, ministre des Affaires Etrangères, répondait à l'interpellation de M. Vivian : « Au nom du Gouvernement, j'accepte et accueille la résolution Vivian et j'espère que les autres

(128) Dubois, *op. cit.*, p. 3 et suiv.

(129) *Archives diplomatiques*, t. 73, p. 44-45.

(130) *Revue de Dr. int. publ.*, t. XIII, p. 733, note 3.

puissances la considéreront comme une invitation du Gouvernement anglais à répondre à un appel en faveur d'une réduction des armements » (131). Quelques jours après, une résolution analogue fut déposée à la Chambre des Lords (132). Le Parlement anglais a eu le mérite, en cette circonstance, de donner l'initiative au Gouvernement en faveur du désarmement. La proposition du Parlement anglais fut favorablement accueillie par le Parlement français (133). Egalemeut par certains autres Parlements. Mais c'était l'Allemagne qui ne voulait pas la réduction des armements (134). En 1906, son ministre des Affaires étrangères, Tschirsky, déclare que l'Allemagne n'assistera pas à la Conférence de la Haye si la question du désarmement y était traitée.

La Conférence de la Haye de 1907 avait réussi seulement à émettre un vœu favorable au désarmement. La suite dépendait des Gouvernements et des Parlements (135). La Chambre des Députés, peu après, avait approuvé la diminution du budget de guerre, mais ce projet avait été refusé au Sénat le 27 décembre 1907. La Haute Assemblée trouva que la sécurité nationale ne permettait pas cette réduction. Le rapporteur D'Estournelles de Constant, avait déclaré à ce propos devant le Sénat : « Je vous ai proposé de diminuer le budget de la marine. Vous l'avez refusé. Les autres Parlements ont suivi votre exemple. »

Quelques années avant la guerre, le Parlement anglais avait renouvelé à plusieurs reprises ses suggestions au Gouvernement en faveur d'une réduction des armements. Le 13 mars 1911, la Chambre des Communes avait voté une résolution aux termes de laquelle « la dite Assemblée regardait avec des sentiments profonds d'inquiétude et de regret la nécessité pour notre pays de maintenir de grands

(131) *Le Temps* du 11 mai 1906.

(132) R. D. I. P., t. XIII, p. 736.

(133) *J. Offl.* du 13 juin 1906, Déb. parl., Ch. des Dép., p. 1937.

(134) Après avoir exprimé publiquement l'adhésion « aux idées humanitaires qui ont trouvé aux Communes un large appui », la Chambre italienne désirait que les délégués italiens appuient l'initiative anglaise à la deuxième conférence de la Haye (*Le Temps* du 13 juin 1906).

(135) La Convention IV de la Conférence de la Haye de 1907 était rédigée de telle manière pour pouvoir être insérée dans les Codes militaires.

armements et saluerait avec satisfaction la conclusion d'un arrangement international d'après lequel les grandes puissances réduiraient simultanément leurs préparatifs de guerre » (136). Même le Reichstag vote le 25 mars 1911 une résolution en spécifiant « qu'il lui plaît d'inviter M. le Chancelier d'Empire d'entrer en négociations dès qu'une autre puissance présentera la proposition visant la limitation simultanée et réciproque des dépenses pour les armements (137). On sous-entendait les propositions faites par le Gouvernement anglais à l'instigation de son Parlement. Ce sont les cercles militaires allemands qui ont eu une influence considérable sur le Gouvernement et qui ont paré tous les mouvements dans le Reichstag en faveur de la limitation internationale des armements (138). Il importe de signaler que ces mêmes cercles étaient à la fin du xix^e siècle et au début du xx^e contre toute entente politique entre l'Allemagne et l'Angleterre. La raison en était que cette entente entraînerait inéluctablement la limitation des armements navals, ce qu'ils ne désiraient pas. Il fallait être brouillé avec l'Angleterre pour que le Reichstag soit obligé de voter les crédits nécessaires pour l'augmentation de la marine (139).

Le 23 février 1911, à la Chambre des Députés, fut voté un ordre du jour invitant le Gouvernement « à faire tous ses efforts pour faire mettre, d'accord avec les puissances amies et alliées, à l'ordre du jour de la prochaine Conférence de la Haye, la limitation simultanée des armements » (140). Ce qui préoccupait la Chambre des Députés à ce moment, c'est « de dire très haut que la France désire une convention internationale en faveur de la limitation des armements ».

Le Sénat américain avait été longtemps réfractaire aux armements des Etats-Unis, par suite favorable au désarmement international. Ce n'est qu'à la fin du xix^e siècle qu'il a consenti à un armement naval plus considérable. Pen-

(136) *Documents internationaux* du 5 mai 1911.

(137) Hauser, *Histoire diplomatique de l'Europe* (1871-1914), p. 382-383.

(138) Hauson, *op. cit.*, p. 125.

(139) Hauser, *op. cit.*, t. II, p. 380, 383 et 384.

(140) Hauson, *op. cit.*, p. 126. *J. Off. Déb. parl.*, Ch. des Dép., 1914, p. 897.

dant la dernière guerre, le 29 août 1916, dans le Bill sur la construction des cuirassés, il invita le Gouvernement à examiner la question du désarmement international, dès que les hostilités seront terminées (141). Mais, après la guerre, le Sénat avait posé une réserve sur les stipulations du Pacte de la S. D. N. concernant le désarmement : « Si les Etats-Unis devaient, à un moment donné, adopter un plan de limitation des armements aux termes de l'article 8, ils gardent leur droit d'augmenter leurs armements sans le consentement du Conseil, chaque fois que les Etats-Unis seraient menacés d'invasion ou engagés dans une guerre » (142).

Il importe de remarquer qu'après la guerre, le désarmement allemand stipulé dans le Traité de Versailles avait été consommé grâce à la législation du Reichstag. Le 18 mars 1921, il vota une loi fixant l'effectif de l'armée au nombre permis par le Traité de Versailles. Plus tard, il adopta une loi sur la destruction des fortifications (143). L'Allemagne était, après cette législation, effectivement désarmée en 1923.

Les Parlements d'autres pays étaient également favorables au désarmement, mais sous condition de la sécurité nationale. Celle-ci n'étant pas garantie, dans la pratique, la France, l'Angleterre et les Etats-Unis ont vu augmenter considérablement les dépenses militaires. Sous forme d'un amendement au « Naval Appropriation Bill », pour l'année 1921-1922, le Sénateur Borah approuvé par le Sénat, demandait au Président des Etats-Unis de convoquer une Conférence pour le désarmement naval des puissances sur le Pacifique (144).

Quand le Président Harding prit l'initiative de la Conférence de Washington, pour la limitation des armements navals, le Sénat s'en félicita : « C'est un pas vers l'établissement de la paix réelle. » Plusieurs sénateurs ont été les délégués des Etats-Unis à cette Conférence. Le Congrès américain était content du résultat obtenu en ce qui con-

(141) Hoson, *op. cit.*, p. 103.

(142) Pomme de Merimonde, *op. cit.*, p. 121.

(143) Presse du Jour du 2 mars 1922.

(144) Le Diète japonaise avait repoussé, le 10 février 1921, le projet de la réduction des armements navals (Presse du jour).

cerne la limitation des armements navals. Le Parlement anglais également (145). Mais la Chambre des Députés avait exprimé son mécontentement. En juillet 1922, elle se sépara sans avoir donné son consentement à la ratification du traité de Washington. Elle reprochait surtout au Gouvernement d'avoir négligé à la Conférence les intérêts de la sécurité française. Ce n'est que plus tard que le Parlement français approuva la ratification du traité de Washington (146).

Il n'est pas possible d'étudier l'attitude des Parlements envers le désarmement comme une question séparée de l'ensemble des problèmes politiques. Cette étude doit être faite dans le cadre historique, en tenant compte de la situation intérieure et extérieure de l'Etat en question. On ne peut dire que le Parlement est en principe favorable au désarmement. Il est seulement à constater que les parlements de certains pays et à certaines époques étaient plus ou moins partisans de celui-ci. Si un Etat trouvait sa sécurité nationale en danger, ou s'il n'est pas satisfait de sa situation intérieure, pour la changer, il fallait armer et se préparer à la défense ou à l'attaque. C'est un enseignement perpétuel de l'histoire. Les Parlements avec l'aide des Gouvernements, comprenaient bien l'intérêt de leur pays et selon la situation, ils réglaient leur attitude à l'égard du problème du désarmement. Il s'ensuit que pour la réalisation du désarmement, il faut créer un milieu favorable où la sécurité des Etats serait garantie. On a cru avoir créé ce milieu après la Grande Guerre, avec le système de la sécurité collective. Le désarmement avait été posé avec l'ensemble des autres problèmes internationaux, à l'ordre du jour des Parlements.

Avec le Gouvernement travailliste, en 1924, le problème du désarmement a été souvent discuté devant le Parlement anglais. Le Gouvernement conservateur qui lui succéda prit plus en considération les conseils de l'Amirauté qui était contraire à une réduction des armements navals. Lord Cecil, apôtre du désarmement, donna sa démission de membre du Cabinet le 25 août 1927, en raison de cette attitude du Gouvernement. Sa déclaration pathétique était

(145) Stuart-Whiton, *op. cit.*, p. 104.

(146) Graux, *Histoire de la violation du traité de paix*, II, p. 101.

pleine d'espoir dans le désarmement; mais elle ne put rassembler qu'un petit nombre de parlementaires britanniques. La majorité était préoccupée par la sécurité de l'Empire.

Le travail de la Commission préparatoire du désarmement, qui commença à siéger dès le 13 mai 1926, était suivi avec beaucoup d'attention par les Parlements. A l'occasion de l'approbation de l'Acte général d'arbitrage, le Parlement français se félicita d'avoir fait un premier pas vers le désarmement qui devait être l'objet de la Conférence en 1932 (147). Le sénateur Swanson y prit part au nom des Etats-Unis. Les députés, les partis politiques, les congrès de ces partis, avaient fait de nombreuses déclarations et de meilleurs vœux pour le succès de cette Conférence. Après son échec, les Parlements n'ont pas caché leur mécontentement. Le 1^{er} mai 1935, à la Chambre des Lords, M. Esher avait déclaré aux grands applaudissements de ses collègues : « Si la répudiation du traité de Versailles par l'Allemagne est quelque peu provocante, la Grande-Bretagne et la France avaient été elles aussi coupables de cette répudiation en ce sens qu'elles n'ont pas exécuté leurs promesses de désarmer » (148).

Au cours de ces dernières années, le désarmement fut à plusieurs reprises à l'ordre du jour des Parlements (149). Ces mouvements parlementaires en ce sens n'ont pas eu de résultats pratiques, mais ont eu tout de même le mérite d'avoir souvent posé cette question devant l'opinion publique, ce qui avait une grande valeur morale.

Différents sont les motifs qui ont déterminé les Parlements à prendre telle ou telle attitude, favorable ou défavorable au désarmement. Ils étaient d'abord très platoniques et comme tels ils n'avaient qu'une influence morale. Mais il y a une raison réelle et toujours actuelle qui détermine les Parlements en ce qui concerne ce problème. C'est parce que ceux-ci voudraient voir diminuer les budgets qui pèsent de plus en plus sur le peuple. Nous avons

(147) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 5 mars 1931, p. 225.

(148) *Bulletin de la Presse étrangère*, du 2 mai 1935.

(149) Les importantes séances consacrées au désarmement à la Chambre des Communes : 26 février 1936, 3 mars 1937, 12 avril 1937 (*Bulletin de l'information parlementaire*, N° 18, p. 16; Conciliation internationale, 1929, p. 316 et suiv.);

vu que l'initiative du Parlement anglais en faveur du désarmement, au début du xx siècle, était surtout motivée par des raisons financières. Il y avait même des cas où les Parlements refusaient aux Gouvernements les crédits militaires et ainsi le reproche leur était souvent adressé d'avoir négligé la sécurité nationale (150).

Le contrôle qu'exercent les Parlements sur les dépenses pour les armements avait attiré l'attention de la Conférence du Désarmement de 1932. Limiter les dépenses de la défense nationale, c'était une méthode à utiliser pour réaliser la limitation réciproque des armements des Etats. De plus, au cours de la Conférence, s'est manifesté le lien qui existait entre la publicité et la limitation des dépenses de défense nationale avec les autres problèmes du désarmement qualitatif et quantitatif dont la solution était tentée par les divers organes de la Conférence. Une Commission des dépenses nationales fut constituée par la Conférence du Désarmement le 24 février 1931. Cette Commission, de son côté, avait institué le 16 novembre 1931 un Comité technique. Ce dernier avait d'abord pour tâche de définir les bases juridiques de la convention de limitation et de publicité des dépenses nationales, de déterminer en l'état actuel des choses les possibilités techniques de son application et de forger les instruments nécessaires pour son fonctionnement pratique (151).

Après avoir étudié les travaux du Comité, nous pouvons conclure que le point de départ de son activité était le contrôle budgétaire des Parlements. Pour pouvoir suivre ces travaux, et pour réussir, nous pouvons dire que la condition *sine qua non* était l'existence du régime parlementaire. Où celui-ci n'existait pas, plus spécialement où les Parlements n'exerçaient aucun contrôle budgétaire, ou lorsque ce contrôle était provisoire, il y avait beaucoup de difficulté à établir le montant des dépenses de la défense nationale et à vérifier les déclarations des Gouvernements respectifs concernant les questions posées par le Comité technique.

(150) Debon, *Notre parlementarisme et la défense nationale*, 1914.

(151) La S. D. N., Conférence pour la réduction et la limitation des armements, Commission des dépenses de défense nationale, rapport du Comité technique, vol. I, p. I.

Mais surtout l'existence du régime parlementaire était indispensable pour l'exécution de la Convention dont la conclusion devait être préparée par la Commission des dépenses de la défense nationale. Ce contrôle repose essentiellement sur la vérification de l'exactitude du transfert des chiffres des comptes dans les relevés des dépenses. Ici même, les points de départ sont les chiffres votés par les Parlements. Ensuite, pour le succès de toute cette entreprise, d'une importance capitale, était la publicité du budget que comportait son contrôle parlementaire (152).

Ce qui importe pour nous, c'est de constater qu'un essai de limitation des armements par la voie de la limitation des dépenses nationales avait été dépendant de l'existence du régime parlementaire dans les Etats. Sans ce régime, tous les travaux entrepris par la Commission des dépenses de défense nationale auraient été illusoires.

VI. — A. — LES PARLEMENTS ET L'ARBITRAGE

Ce que nous nous proposons d'étudier ici, c'est l'influence des Parlements sur l'établissement de l'arbitrage comme un moyen pacifique de solution des conflits internationaux. Cette influence s'est fait sentir plus que dans n'importe quel autre domaine du droit international. Un grand nombre de propositions, vœux, résolutions, recommandations en faveur de l'arbitrage se sont fait jour au sein des Parlements. Mais par là, il ne faut pas conclure que ceux-ci étaient sans aucune condition favorables à l'établissement de l'arbitrage. Il y a des contradictions dans l'attitude des Parlements à l'égard de ce problème, aussi bien qu'à l'égard des autres règles et institutions du droit international. D'un côté, les Parlements émettent et votent aisément un vœu ou une résolution qui n'engage à rien un Etat, mais quand il s'agit de voter un texte, qui engage, par exemple un traité ou un compromis d'arbitrage, les Parlements ont souvent reculé. Ils regardent d'un mauvais œil toute obligation qui pourrait limiter dans l'avenir la liberté d'un pays. Ainsi l'idée de l'arbitrage est apparue il y a plus d'un siècle dans les Assemblées Nationales, mais au fur

(152) *Rapport du Comité technique*, p. 144-148.

et à mesure que celles-ci s'imposent avec plus d'autorité, il se produit une recrudescence de la résistance parlementaire à l'égard de cette idée.

Le mouvement en faveur de l'arbitrage s'est produit d'abord dans les Assemblées des Etats-Unis (153). En 1790, le Congrès approuve un message de Washington concernant le règlement des différends territoriaux entre les Etats-Unis et l'Angleterre, par voie d'arbitrage (154). Mais il n'y avait rien d'obligatoire ni de permanent. En 1800, le Congrès tente de réduire la portée de l'arbitrage prévu dans le traité de commerce franco-américain, et en 1827, il déclare que la « sentence arbitrale est plutôt une recommandation qu'un jugement » (155). Mais en 1832, une proposition fut présentée au Corps Législatif de l'Etat de Massachusetts, tendant à rechercher une solution amicale et définitive de tous les dissentiments internationaux, « ce qui conduirait à l'institution d'un tribunal permanent ou désigné d'une autre manière » (156). Bien qu'il ne s'agisse ici que de simples propositions émanant peut-être d'un seul membre de l'Assemblée, le mérite appartient au Parlement que dans son milieu avait été prise l'initiative en faveur de l'arbitrage, ce qui contribuait à populariser sa cause. Durant les années 1837 à 1840, les mêmes propositions furent présentées devant le Congrès des Etats-Unis, mais celui-ci inclinait plutôt vers la médiation qui limitait moins la liberté d'un Etat. Le rapporteur de la commission des Affaires étrangères déclara en 1837 devant le Sénat que si les relations contemporaines ne semblent pas permettre la fondation d'une Haute Cour Internationale, on pourrait tout de même avoir recours au procédé de la médiation et en attendant que l'arbitrage pût remplacer la guerre (157). Une proposition de transformer l'arbitrage

(153) Pradier-Fodéré, t. 6, p. 368, 370.

(154) Kurt Ed. Imberg : *Die tellung der Vereinigter Staaten von Nordamerika zur internationale Schiedsgerichfrage*, Berlin, 1934, S. 7. — Lapradelle-Politis, *Recueil des Cours des arbitrages internationaux*, 1905, p. 6. — Bustamante, *La Cour permanente de Justice internationale*, p. 6 et 7. — Egbert, *Les Etats-Unis et la Cour permanente de Justice internationale*, 1926, p. 34 et 35.

(155) Imberg, *op. cit.*, S. 10.

(156) Revon, *Arbitrage international*, 1892, p. 200. — Dreyfus, *Arbitrage international*, 1892, p. 207-208.

(157) Revon, *op. cit.*, p. 201-202.

de fait en une « institution générale et inamovible » fut également repoussée à cette époque.

Dans les différents Parlements de l'Europe, ce mouvement en faveur de l'arbitrage s'était manifesté fréquemment. Le résultat en a été que le Congrès de la Paix, qui a eu lieu à Londres en 1843, et auquel les Etats parlementaires étaient surtout représentés, s'est occupé particulièrement de l'arbitrage (158).

Après la Révolution française de 1848, une proposition en ce sens fut déposée à l'Assemblée Constituante par Bouvet. C'est au cours de la deuxième moitié du xix^e siècle que nous trouvons de nombreux mouvements parlementaires en faveur de l'arbitrage. Aux Etats-Unis, le Comité des Affaires étrangères du Sénat, si méfiant en 1837, avait émis en 1851 un vœu favorable à cette institution. En vertu d'une clause insérée dans les traités, les différends internationaux devaient être soumis à des arbitres « jurisconsultes éminents peu ou point engagés dans la politique » (159). A la même époque, Cobden et ses amis développèrent leur action devant le Parlement anglais. Le 12 juin 1849, une motion fut présentée « qu'une humble adresse soit présentée à Sa Majesté en la suppliant de vouloir bien donner au principal secrétaire d'Etat pour les Affaires Etrangères des instructions pour entrer en communication avec les autres puissances en les invitant à se mettre d'accord sur un traité obligeant les parties contractantes qu'en cas de mésintelligence future, qui ne pourrait être terminée amicalement, elles seraient obligées de livrer le différend à la décision arbitrale ». La motion fut fortement appuyée par des raisons juridiques et politiques, mais les railleries légères ne manquèrent pas. Certains estimaient la motion bizarre et ridicule; les autres, n'y comprenant rien, pensaient que l'arbitrage pourrait détruire l'indépendance des Etats et le droit international lui-même. Lord Palmerston, en Chef d'Etat, fut invité à conclure le débat. Il commença par déclarer qu'il approuvait pleinement la proposition de son honorable ami, ayant lui aussi l'horreur de la guerre. Mais, ajoute-t-il, le système de

(158) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. 6, p. 369.

(159) Langlade, *De la clause compromissoire et des traités d'arbitrage permanent*, thèse, 1879.

M. Cobden serait nuisible à l'Angleterre et inadmissible pour les autres Etats; ensuite, l'arbitrage international, à la différence de l'arbitrage civil, manque de sanctions et en plus, un pays ne consentirait pas à soumettre les grands conflits au jugement de particuliers sans expérience politique. Enfin, d'après Lord Palmerston, la prospérité commerciale de l'Angleterre excitait l'envie de tous les peuples et ainsi ce pays ne pourrait pas trouver des juges impartiaux. Il finit par demander le rejet de la motion Cobden, ce qui advint (160).

Mais l'arbitrage devient surtout l'objet de l'initiative parlementaire après son succès dans le cas de l'Alabama Claims, en 1872 (161). Le compromis d'arbitrage avait été approuvé par le Parlement anglais et le Congrès américain; seulement Gladstone fut critiqué en janvier 1874 par le Parlement anglais pour s'être montré trop accommodant avec les Etats-Unis dans le règlement de ce conflit, mais le Parlement a approuvé à l'unanimité l'arbitrage et surtout il vota les crédits nécessaires pour son exécution. Signalons ici qu'il faisait une différence entre la politique de Palmerston qu'il critiquait et l'arbitrage, institution du droit international dont il reconnaissait l'autorité. Après ce succès éclatant de l'arbitrage, une série d'initiatives parlementaires à son sujet représente une manifestation officielle sans précédents en faveur des grands progrès à réaliser dans le droit international.

En 1873, à la Chambre des Communes, Henri Richard renouvelle la motion Cobden qui fut cette fois-ci adoptée et qui invitait le Gouvernement à prendre l'initiative pour instituer « un système permanent et général d'arbitrage » (162). Dans sa réponse, le chef du Gouvernement Gladstone, comme jadis Lord Palmerston, déclara la motion prématurée. Il donna comme argument que la guerre franco-allemande n'avait pu être évitée malgré les propositions de solution pacifique du conflit. Il conclut en demandant le rejet de la motion, qui pourtant était votée.

(160) Revon, *op. cit.*, p. 204 et suiv.; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. 6, p. 363.

(161) Imberg, *op. cit.*, p. 12 et suiv.; Dreyfus, *op. cit.*, p. 192.

(162) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, p. 370. — Komarowski, *Tribunal international*, p. 280, 295.

En 1874, le Congrès vota une nouvelle résolution autorisant le Président à négocier avec les autres puissances pour « l'établissement d'un système international », où les affaires à discuter pourraient être réglées par l'arbitrage déferé à un tribunal dont la constitution fut proposée au Sénat deux ans auparavant par le sénateur Summer (161).

Le 23 juillet 1887, à une proposition faite à la Chambre des Lords en faveur de l'arbitrage, Lord Salisbury répondit au nom du Gouvernement : « Milords, dit-il, la raison pour laquelle les propos de ce genre n'ont pas encore été traités par le Gouvernement comme ils méritaient, c'est qu'ils supposaient chez les nations un état d'esprit qui suffirait à atteindre tous les buts que vise notre noble ami... Si l'esprit belliqueux était tellement affaibli, il ne serait pas nécessaire de prendre lesdites mesures ».

En 1887, le leader du parti travailliste R. Kraemer part pour l'Amérique du Nord, portant au Président du Congrès américain une adresse signée de deux cents députés britanniques en faveur d'un traité d'arbitrage. La réponse des Etats-Unis fut une résolution votée par le Congrès dans le même sens. En même temps en France, Frédéric Passy saisit la Chambre des Députés d'une proposition invitant le Gouvernement « comme y ont été invités en diverses circonstances par leurs Parlements respectifs plusieurs des Gouvernements de l'Europe et de l'Amérique », à adopter l'initiative de l'arbitrage (164). En 1888, Passy renouvela cette proposition. Le 31 octobre de la même année, certains membres des Parlements français, anglais et américain se rencontrèrent à Paris dans le but « d'assurer le maintien des relations pacifistes entre la Grande-Bretagne, la France et les Etats-Unis, en travaillant à la préparation d'un traité d'arbitrage entre ces trois nations pour la solution amiable des différends qui pourraient survenir entre elles ». Ainsi fut fondée l'Union interparlementaire qui

(163) A la même époque, les mêmes propositions en faveur de l'arbitrage furent acceptées par les Parlements des Pays-Bas, de Belgique, de Suède, d'Italie... Fried : *Friedenbewegung*, t. II, p. 705. *Rev. du droit international*, 1874, p. 130; Revon, *op. cit.*, p. 202-203.

(164) C. Lange, *Histoire de la doctrine pacifiste et son influence sur le développement du droit international* (Recueil des cours, 1926, t. XIII, p. 397).

jusqu'à la guerre eut comme objet principal d'activité l'organisation de l'arbitrage. Dès sa première conférence de Paris, en 1889, elle avait émis plusieurs résolutions en ce sens. Dans la première, la Conférence recommandait à tous les Gouvernements civilisés la conclusion de traités d'arbitrage permanent, réserve faite de l'indépendance et de la souveraineté des Etats auxquelles les traités ne sauraient porter aucune atteinte. Dans la seconde elle exhortait particulièrement à cette œuvre les nations entre lesquelles nul obstacle n'empêche de telles négociations, comme par exemple les Etats-Unis, la France, l'Italie, etc. La Conférence de l'Union interparlementaire tenue à Londres en 1890, vota neuf résolutions, parmi lesquelles six étaient consacrées à l'arbitrage. Ainsi, elle recommandait aux membres de la Conférence d'user de toute leur influence dans leurs pays respectifs pour hâter la réalisation de ce principe; elle félicitait le Congrès des Etats-Unis pour sa récente initiative; elle approuvait les efforts tentés pour la conclusion d'un traité d'arbitrage entre la France et les Etats-Unis (165). La troisième Conférence de 1891 avait voté une résolution tendant à l'organisation d'un tribunal arbitral. En même temps, les groupes nationaux étaient priés de favoriser dans leurs Parlements respectifs l'idée de l'arbitrage (166). Ce qu'il y a d'intéressant à noter, c'est que la Conférence de Buda-Pest de 1896 avait recommandé la conclusion d'un traité d'arbitrage entre les Etats-Unis et la Belgique. Jusqu'à la guerre, l'objet principal de l'activité de l'Union interparlementaire fut de favoriser l'arbitrage.

Certains pays, qui ont vu dans le régime parlementaire une forme solide de l'organisation intérieure, ont cru avoir trouvé dans l'arbitrage un mode d'organisation internationale. Mais si les Parlements étaient en principe favorables à l'arbitrage, les Gouvernements y étaient en général réfractaires. « Ils consentent à adopter l'arbitrage spécial dans les questions qui à leurs yeux sont d'une importance minime et dans lesquelles leur amour-propre ne paraissait pas sérieusement engagé. Ils se défient des tentatives d'ar-

(165) Revon, *op. cit.*, p. 231.

(166) Langlade, *op. cit.*, p. 58.

bitrage général et, sauf quelques exceptions telles que Gladstone et Mazzini, les hommes d'Etat placés à la tête des affaires accueillaient avec scepticisme toute proposition faite en ce sens » (157). Une conclusion plus générale est que les pays parlementaires étaient plus favorables à l'arbitrage que les pays autoritaires : « Nous ne parlerons pas de la Russie absolument fermée et pour longtemps à tous les nouveaux principes de droit. Il suffit de réfléchir un instant à la situation intérieure de cet immense empire despotique pour voir quel abîme existe entre une pareille conception et la nature même de l'arbitrage » (168).

Ici, nous croyons avoir terminé la première partie de notre étude concernant l'influence des Parlements sur l'établissement de l'arbitrage. Nous avons parcouru de nombreux vœux, propositions, résolutions, votés ou non votés en sa faveur. De là se dégage une conclusion. Les Parlements étaient en principe favorables à l'établissement de l'arbitrage. L'initiative en sa faveur leur appartenait. Les Gouvernements y étaient quelquefois contraires. Les pays autoritaires en principe également opposés.

Mais, si les Parlements étaient en règle générale favorables à l'arbitrage, ils n'étaient pas aussi unanimes quand il fallait voter un traité ou un compromis d'arbitrage qui engageait un Etat. Le résumé historique concernant l'arbitrage par John Bassett Moore montre clairement que le Sénat américain avait souvent refusé de soumettre certains conflits à cette procédure (169). Il est arrivé souvent que les Parlements ont refusé un traité qui comportait ce qu'ils avaient demandé antérieurement par un vœu ou par une résolution. Ainsi, le 14 février 1890, une motion fut votée par le Sénat américain invitant, d'accord avec la Chambre des Représentants, le Président « à engager de temps à autre des négociations avec les Gouvernements représentés à Washington, tendant à décider que tout conflit qui ne pourrait être tranché par la voie diplomatique soit soumis à l'arbitrage ». En réponse à cette résolution du Congrès, la Chambre des Communes vota une résolution dans le même sens. Peu après que la deuxième Conférence de

(167) Dreyfus, *op. cit.*, p. 207-208.

(168) Revon, *op. cit.*, p. 219.

(169) Shotwell, *Hors du gouffre*, p. 131.

l'Union Interparlementaire, tenue à Londres, eut félicité le Congrès pour sa récente initiative, le traité de l'arbitrage permanent entre les Etats-Unis et l'Angleterre vint en 1897 devant le Sénat. Un vœu aussi ancien de ce dernier allait-il se réaliser? Nullement. Le Sénat refusa le traité (170). Cet événement consterna la Conférence de l'Union Interparlementaire, qui siégeait à Bruxelles. D'après celle-ci le refus du traité d'arbitrage anglo-américain par le Sénat n'était qu'un malentendu entre cette Assemblée et le Président des Etats-Unis, et n'était dû qu'à « une question de détail ». En réalité, le Sénat avait repoussé le traité parce qu'il se rendait compte pour la première fois des engagements que cet acte comportait. Principalement, si la doctrine de Monroe était atteinte dans un différend entre les Etats-Unis et l'Angleterre, le Sénat ne voulait pas accepter l'arbitrage.

Il n'était pas indifférent pour les Parlements de savoir quelle forme prendrait l'arbitrage. Leur attitude à son égard variait selon qu'il s'agissait de l'arbitrage isolé, de la clause compromissoire, d'un traité bilatéral, ou multilatéral d'arbitrage. Nous allons examiner l'attitude des Parlements dans chacune de ces étapes de l'arbitrage.

Les Parlements étaient favorables à l'arbitrage isolé. C'est compréhensible, car ici, il dépendait de la volonté d'un Etat de soumettre un litige à cette procédure. Aux Etats-Unis, une série d'arbitrages isolés furent approuvés par le Sénat, concernant les différends territoriaux anglo-américains à la fin du XVIII^e siècle et au début du XIX^e (171). Le cas célèbre où les Parlements anglais et américain avaient approuvé l'arbitrage est celui de l'Alabama Claims. Surtout, les Parlements n'ont jamais manqué à voter les crédits, lorsqu'ils étaient nécessaires pour l'exécution de la sentence arbitrale.

Une étape de l'arbitrage obligatoire est constituée par les clauses compromissoires insérées dans les traités visant les litiges susceptibles d'en sortir (172). C'est à l'instigation des Parlements que la clause compromissoire fut insérée dans les traités, en 1851 et en 1852. Le Comité des

(170) Moch, *op. cit.*, p. 27.

(171) Imberg, *op. cit.*, p. 7.

(172) Le Fur. *op. cit.*, p. 483.

Affaires Etrangères du Sénat américain avait émis un vœu aux termes duquel « il est résolu que selon la volonté de la Haute Assemblée, le Gouvernement devait insérer dans les traités avec les autres Puissances une clause compromissoire ». Des propositions analogues se sont fait jour dans les autres Parlements. Il est à remarquer que ces derniers comprennent mieux la signification de la clause compromissoire que celle de « traités permanents et obligatoires d'arbitrage » dont ils parlaient si facilement. Ainsi, il était surtout question d'insérer la clause compromissoire dans les traités concernant la propriété littéraire et industrielle. L'un des premiers, le Parlement italien vota en 1873 une motion suivant laquelle cette clause devait être introduite dans les traités à conclure pour les difficultés portant sur leur interprétation et leur exécution. L'Union Interparlementaire, dans ses Conférences de 1889, 1891, 1892, avait également recommandé d'insérer dans les traités les clauses compromissoires (173).

Quelle était l'attitude des Parlements envers l'arbitrage obligatoire? Nous avons pu remarquer dans l'exposé précédent qu'ils parlaient très souvent de cette étape d'arbitrage, mais il faut avouer qu'ils n'en ont pas une notion exacte. Lorsque les Parlements parlaient de l'arbitrage obligatoire, ils pensaient plutôt à l'arbitrage permanent, attaché à une Cour (174). Déjà, Cobden avait proposé au Parlement anglais l'institution d'une telle Cour, mais le Gouvernement ne croyait pas à sa possibilité. En 1872, une proposition en faveur de l'établissement d'un tribunal international d'arbitrage fut déposée au Sénat américain par le sénateur Summer. De longs débats s'ensuivirent et le Sénat décida de charger le Gouvernement d'examiner les possibilités internationales de l'établissement d'une telle Cour. Quand de pareilles propositions venaient devant les Parlements anglais et français, c'était surtout les Gouvernements qui trouvaient ces projets très hardis et irréalisables.

Un dernier progrès dans le développement de l'arbitrage serait de généraliser son obligation à tous les Etats civilisés. Ce progrès a été tenté par les Conférences de la Haye

(173) Revon, *op. cit.*, p. 230.

(174) Lapradelle, *La mer*, p. 86.

de 1899 et de 1907. Nous avons vu qu'à cette époque ont eu lieu dans les Parlements de différents pays de nombreux mouvements en faveur de l'arbitrage. Le 8 juillet 1895, une résolution fut votée par la Chambre des Députés, invitant le Gouvernement à négocier le plus tôt possible la conclusion d'un traité d'arbitrage avec tous les Etats amis (175). Egalement à cette époque, l'Union Interparlementaire développait son activité en ce sens, surtout à ses réunions de 1901, 1903, 1904 (176). En 1904, la Conférence annuelle de Saint-Louis vota à l'unanimité une résolution tendant à faire convoquer par les Gouvernements une conférence internationale pour « la négociation des traités d'arbitrage entre les Etats qui seraient représentés à celle-ci ». Certains auteurs qui ont étudié les travaux des Conférences de la Haye de 1899 et 1907 sont d'accord sur ce point qu'il y a eu une filiation entre les mouvements parlementaires à cette époque en faveur de l'arbitrage et les résultats de ces Conférences à cet égard. C'étaient les pays autoritaires qui faisaient opposition. Le 4 juillet 1899, le délégué allemand Zorn fit savoir que son Gouvernement était nettement contraire au principe même de l'arbitrage obligatoire. A la deuxième Conférence de la Haye, en 1907, le délégué allemand de Bieberstein s'y opposa pour certaines autres raisons (177).

Le Sénat américain, de son côté, avait posé une réserve sur la Convention II de la Haye du 18 octobre 1907 en ce sens que les Etats-Unis approuvaient cette Convention, sous réserve que le recours à la Cour pour le règlement des différends prévus par ladite Convention ne pourra avoir lieu que si ce recours était prévu par une stipulation d'un

(175) *J. Off.*, Déb. parl., Ch. des Dép., S. du 8 juillet 1895.

(176) Wehberg, *Conférence de la paix de la Haye*, Rec. des Cours, 1931, t. XXXVII, p. 536. — Marignac, *Les traités d'arbitrage permanent au cours du 19^e siècle*.

(177) La Pradelle, *op. cit.*, p. 91. Pourtant, dans le Reichstag allemand s'est manifesté un mouvement en faveur de l'arbitrage. En 1909 fut présentée une résolution « que le Reichstag veuille bien demander à M. le chancelier d'Empire de signer avec les autres nations des traités d'après le modèle du traité signé avec la Grande-Bretagne le 12 juillet 1904 » (*Doc. Inter.*, p. 107), « Nous regrettons que l'Allemagne n'ait pas jusqu'ici conclu avec les autres Etats des traités pour l'aplanissement de tous les différends » (Séance du Reichstag du 30 mars 1911, Motion de l'opposition); Bustamante, *op. cit.*, p. 48.

traité spécial ou général d'arbitrage conclu par les parties avant ou après le différend.

Ceci nous amène à parler de l'autre aspect de l'influence parlementaire sur l'établissement de l'arbitrage obligatoire. Favorables en principe à celui-ci, certains Parlements avaient trouvé qu'il comportait de lourds engagements pour un Etat et, d'une manière indirecte, ils essayaient de limiter sa portée. Ils y parvenaient de plusieurs façons. Dans le conflit issu d'un traité dans lequel était stipulée la clause compromissoire, ou dans le cas où il existait entre les Etats un traité d'arbitrage permanent il fallait alors faire un compromis pour déterminer, entre autres, les arbitres. Alors se pose la question de savoir si ce compromis doit être soumis à l'approbation du Parlement comme tout traité d'arbitrage (si cela est, en général, nécessaire d'après la Constitution). Ou la conclusion de compromis comme une simple application du traité d'arbitrage permanent existant entre deux Etats est de la compétence du pouvoir exécutif (178). C'est une technique juridique, mais qui a une grande importance pour l'arbitrage, vu les prétentions des Parlements dans cette question. En France, si le conflit surgit avec un Etat avec lequel existe un traité d'arbitrage permanent déjà approuvé par le Parlement, le compromis d'arbitrage visant ce conflit déterminé n'est pas obligatoirement soumis à l'approbation du Parlement. Mais le Gouvernement n'est pas empêché de le porter, s'il le veut, devant le Parlement. La même pratique prévalut aux Etats-Unis jusqu'au début du xx^e siècle (179). Encore en 1901, le compromis d'arbitrage dans l'affaire de Pious Fund devint exécutoire sans l'approbation du Sénat. Mais dans le traité d'arbitrage franco-américain de 1904, il était stipulé que, chaque fois que le traité devait être appliqué, la conclusion d'un « agreement » était nécessaire, c'est-à-dire celle d'un compromis d'arbitrage. Le Sénat remplace d'abord le mot « agreement » par « traity », parce qu'il

(178) Dans la science allemande, ce compromis d'arbitrage ne serait pas un traité et ne doit pas être soumis à l'approbation du Parlement. « Im Falle des institutionelle Siedsgerinct jedoch ist Kompromiss noch kein Staatsvertrag, sondern ein Ausführungsmaßregel. » Lamasch, *Handb. des Volkerr.*, vol. 9, p. 112.

(179) Makovski, *L'organisation actuelle de l'arbitrage*, Rev. des Cours, 1931, T. XXXVI, p. 307).

voulait dire que le compromis d'arbitrage, comme tous les traités, devait être soumis à son approbation (180). Au cours de la discussion, les sénateurs du Sud demandaient à être particulièrement consultés dans tous les cas intéressant leurs Etats. Nous voyons d'ici que l'arbitrage est mis sous la dépendance des intérêts spéciaux de certaines régions des Etats-Unis. En 1908, le Sénat américain vota une résolution stipulant qu'à l'avenir, aucun compromis d'arbitrage ne pourrait entrer en vigueur sans son approbation préalable. Cette attitude du Sénat fut critiquée à la deuxième Conférence de la Haye.

Après la guerre, le Sénat avait insisté plusieurs fois sur la nécessité de son consentement pour chaque compromis d'arbitrage à Washington, le 6 février 1928. Une des raisons en était que le Sénat voulait surveiller de près l'activité du Gouvernement dont il jalousait les prérogatives en matière d'affaires étrangères. Le droit de « veto » du Sénat américain était critiqué, par les autres Etats. Ceux-ci prétendaient que cette pratique serait de nature à anéantir toute la valeur pratique d'un traité d'arbitrage obligatoire conclu avec les Etats-Unis. Tandis que, pour tous les Etats, l'arbitrage aurait un plein effet, pour les Etats-Unis, il aurait été placé sous la dépendance de la volonté du Sénat. De plus, si on donnait à cette Assemblée le droit de veto sur chaque compromis, le retard dans la procédure serait inévitable et la décision du Parlement pourrait subir le contre-coup de la vicissitude de la politique intérieure (181).

En réalité, il existe deux cas différents. Supposons d'abord que les Etats-Unis n'aient pas un traité d'arbitrage obligatoire avec un Etat avec lequel surgit un conflit. Le compromis d'arbitrage visant ce conflit doit être soumis comme tout traité à l'approbation du Sénat. Celui-ci peut y mettre son veto; c'est son droit. Si, par contre, le conflit surgit avec un Etat avec lequel les Etats-Unis ont un traité d'arbitrage obligatoire, le droit du Sénat d'opposer son veto sur chaque compromis peut être, mais pas forcément, contraire au principe de l'arbitrage obligatoire. La portée

(180) Imberg, *op. cit.*, p. 79, 163.

(181) Rapport du Conseil Fédéral suisse à l'Assemblée Fédérale, concernant l'arbitrage international, du 11 décembre 1929.

du droit de veto sur l'arbitrage obligatoire dépend de la façon dont le Sénat s'en sert. S'il ne met son veto que sur les compromis visant les conflits qui sont soustraits à l'arbitrage même d'après le traité que nous supposons exister entre les Etats-Unis et un Etat étranger, dans ce cas-là le droit de veto n'est pas contraire au principe de l'arbitrage obligatoire. C'est seulement un moyen pour le Sénat de contrôler le pouvoir exécutif, si celui-ci voulait soumettre à l'arbitrage les conflits qui en sont exempts selon les stipulations du traité. Mais si le Sénat pose son veto sur les compromis visant les conflits qui ordinairement devraient être, d'après le traité d'arbitrage obligatoire, existant entre les Etats-Unis et un Etat tiers, soumis à cette procédure, dans ce cas-là le droit de veto est contraire aux dispositions du traité d'arbitrage obligatoire, ou pour mieux dire, le Sénat américain se sert de son droit de veto contrairement au traité d'arbitrage obligatoire qui lie les Etats-Unis à l'égard d'un Etat étranger.

Dans la pratique, le Sénat se sert de son droit de veto sur chaque compromis d'une manière un peu arbitraire, ce qui peut vider un traité d'arbitrage obligatoire de son contenu. C'est possible pour les raisons suivantes. Aujourd'hui, un certain nombre des conflits visés par les réserves posées dans le traité sont soustraits à l'arbitrage obligatoire. La portée de ces réserves est souvent imprécise. Quand un conflit surgit entre les Etats-Unis et un Etat tiers, la question se pose de savoir s'il s'agit d'un cas réservé. Avec son droit de veto sur chaque compromis d'arbitrage, l'interprétation du Sénat américain est décisive. Si le Sénat pose son veto sur le compromis d'arbitrage, par lequel le Gouvernement a voulu soumettre à cette procédure par erreur ou volontairement, un conflit rentrant dans la catégorie des cas réservés, l'attitude du Sénat est régulière et conforme aux dispositions du traité d'arbitrage obligatoire que nous supposons exister entre les deux Etats. Mais si le Sénat pose son veto sur un compromis visant un conflit qui d'après le traité d'arbitrage n'est pas englobé dans les cas réservés, l'attitude du Sénat est contraire aux engagements pris dans ledit traité par les Etats-Unis. Ici gît le danger, car le Sénat peut toujours prétendre qu'il s'agit des cas réservés et de cette manière, en réalité, un traité

d'arbitrage obligatoire ne comporterait pour les Etats-Unis que l'arbitrage facultatif. Mais ceci n'est pas tant la faute du droit de veto du Sénat que l'imperfection même de l'arbitrage obligatoire due à la possibilité des réserves. Car si ces réserves existent, le Gouvernement américain peut lui aussi, par l'interprétation du traité, rendre l'arbitrage facultatif.

Une des plus larges réserves qui se trouvaient dans les traités d'arbitrage obligatoire était celle concernant les conflits touchant les intérêts vitaux et l'honneur national. Elle laissait la porte ouverte à l'arbitraire. Aux Etats-Unis, le Président Taft s'en était pris à cette réserve surtout dans son discours du 21 mars 1910 : « Je ne vois plus de raisons de ne pas soumettre les questions d'honneur national aux Cours d'arbitrage, comme on le fait avec la propriété soit individuelle, soit nationale. » Supprimer les réserves dans les traités d'arbitrage, cela signifie étendre leur portée. Le Sénat américain serait-il favorable à ce progrès d'arbitrage? Il a pris une position négative dans les conditions suivantes. Lors de l'arrivée au pouvoir du Président Taft, le Congrès vota une résolution instituant un Comité d'étude pour rechercher une formule de traités d'arbitrage. Plus tard, sous l'administration du Président Roosevelt, les Etats-Unis conclurent le 3 août 1911 deux traités d'arbitrage, l'un avec l'Angleterre, l'autre avec la France. Dans l'article 1^{er} de ces traités, un certain nombre de conflits étaient soustraits à cette procédure. Ces traités furent immédiatement soumis au Sénat pour son consentement à la ratification. Le Sénat montra une opposition très nette à la section 3 de l'article 3, qui comportait : « il est en plus consenti que, au cas où les parties ne sont pas d'accord pour savoir si le litige rentre dans ceux qui sont prévus à l'article I^{er} (litiges soustraits à l'arbitrage) la question sera soumise à la Haute Commission d'enquête, composée de six membres, trois membres pour chaque Etat; exceptionnellement, la Commission peut être composée autrement à la suite d'un échange de notes ». Une tendance marquée s'était dégagée des débats, que le Sénat ne voulait pas soumettre à l'arbitrage toute espèce de litiges; il voulait en prendre le contrôle. Il ne voulait pas déléguer ses droits constitutionnels à une Commission mixte. Ainsi les traités

d'arbitrage du 3 août 1911 furent refusés par le Sénat américain. Plus tard, celui-ci donna son consentement à ces traités, après y avoir introduit un amendement essentiel tendant à sauvegarder la souveraineté des Etats-Unis pour soumettre ou ne pas soumettre un litige à l'arbitrage. Par là nous avons éclairci un autre aspect de l'influence parlementaire sur l'établissement de l'arbitrage. Le premier était que les Parlements par leurs nombreux vœux, résolutions,... étaient en principe favorables à cette institution. Ce deuxième aspect nous découvre que quand il s'agit de voter un traité qui engage un Etat, les Parlements ne sont pas si unanimes. Le Sénat avec son droit de veto sur chaque compromis d'arbitrage et avec son insistance sur les réserves dans les traités d'arbitrage, représente quelquefois un obstacle au progrès de ce moyen de solution pacifique des conflits internationaux.



De tout cet exposé, les conclusions suivantes se dégagent. Jusqu'au début du xix^e siècle, les Parlements étaient favorables au principe de l'arbitrage. Les Gouvernements étaient quelquefois réservés. A partir du début du xx^e siècle, ce sont les Parlements qui reculent souvent quand il s'agit de voter un traité d'arbitrage dont l'initiative appartient aux Gouvernements. Les Etats-Unis avaient encouragé ce progrès du droit international au cours du xix^e siècle. A partir du début du xx^e, ce sont les démocraties européennes qui prennent l'avantage.

Après la guerre, le Pacte de la Société des Nations, les accords de Locarno, et le Pacte Briand-Kellog ont également prévu l'arbitrage comme un moyen pacifique de solution des conflits internationaux. Ces accords n'apportaient aucune réforme dans cette procédure, mais ils renvoyaient à celle-ci, telle qu'elle existait. Pour cette raison, dans les discussions devant les Parlements, concernant ces accords, une petite place était réservée à l'arbitrage. Pourtant, ces discussions avaient démontré la nécessité de renforcer cette institution internationale. Certains Parlements ont profité de cette occasion pour définir leur attitude traditionnelle envers l'arbitrage. Ainsi, le Congrès américain, dans une réserve sur la Société des Nations, rejetait l'arbitrage sur toute question que les Etats-Unis estimaient subordonnée ou même simplement rattachée dans leur opinion à la doc-

trine traditionnelle connue sous le nom de doctrine de Monroe (182).

Une attitude plus précise fut prise par les Parlements à l'égard de l'arbitrage, lors des discussions sur le protocole de Genève, qui était conclu pour combler les lacunes du Pacte de la Société des Nations, laissant la guerre possible. Avec le Protocole, tous les Etats signataires s'engageaient en principe à reconnaître l'arbitrage obligatoire, tel qu'il était prévu dans la clause facultative de l'article 6 du statut de la Cour permanente de Justice Internationale. Nous avons vu au chapitre III que le Gouvernement anglais, en plein accord avec le Parlement, avait refusé la ratification de ce Protocole. Celui-ci avait trop bien réussi avec son système d'arbitrage obligatoire, de telle façon qu'il ne pouvait se concilier avec l'indépendance des Dominions dont la Chambre des Communes se fit l'interprète.

Pour apporter plus de stabilité et d'ordre dans la solution pacifique des conflits internationaux, l'Acte général d'arbitrage fut conclu le 26 septembre 1928 (183). Quand celui-ci est venu devant les Parlements, ceux-ci ont saisi l'occasion de résumer leur attitude traditionnelle vis-à-vis de l'arbitrage. La Chambre des Députés a voté, le 29 décembre 1928, une résolution tendant à demander au Gouvernement de donner son adhésion à l'Acte général d'arbitrage. Le projet fut renvoyé à la Commission des Affaires Etrangères, qui en fit un rapport devant la Chambre, le 5 juin 1930. Le rapport recommandait l'adhésion aussi complète que possible à l'Acte (184). Le Sénat avait aussi voté, le 5 mars 1930, une résolution en faveur de cette

(182) Mirimonde, *op. cit.*, p. 22.

(183) Borel, *L'acte général d'arbitrage de Genève* (Rec. des Cours. t. XXVII, p. 501. V. également du même auteur, *L'Acte général d'arbitrage* (Dictionnaire diplomatique, t. I, p. 565).

(184) Le rapporteur Bastid disait : « Il y a deux mois, M. Paul Boncour affirmait ici même que la France à l'heure actuelle place tout son espoir en même temps que toute sa foi dans le nouveau droit international. C'est une affirmation de cette nature que je voudrais voir sortir du présent débat » (*J. Off.*, Ch. des Dép., 5 juin 1930). Grumbach : « C'est une grande journée et la plus importante que la Chambre des Députés a vécue depuis la fin de la guerre » (*J. Off. Déb. parl.*, Sénat, 1931, p. 222.

adhésion : « Mieux vaut un procès qu'une guerre, et mieux vaut un arrangement qu'un procès » (185). L'attitude du Parlement français est traditionnelle : après avoir adhéré avec enthousiasme au principe de l'arbitrage, il y apporte des réserves qui « tenaient compte des difficultés éventuelles propres à tel ou tel Etat ». On a surtout insisté sur la compétence exclusive des Etats (186). Dans l'esprit du Gouvernement français, l'adhésion à l'Acte devait être faite sous les réserves suivantes, tendant à exclure de la juridiction internationale : a) les litiges ayant trait à des prétentions de nature à porter atteinte aux traités existants, lesquels ne devaient pas pouvoir être modifiés sans le libre consentement de la France; b) les litiges ayant trait à des prétentions de nature à porter atteinte au régime politique et économique de l'Etat; c) les litiges ayant trait à des prétentions de nature à porter atteinte à l'organisation de la défense nationale. La Commission des Affaires Etrangères de la Chambre des Députés avait refusé certaines réserves supplémentaires posées par le Gouvernement français. Au nom de cette Commission le rapporteur Bastid déclara : « C'est dans un souci de concision, de clarté et de libéralisme que nous avons élagué le texte primitif du Gouvernement. Nous voulons manifester notre foi dans l'institution de l'arbitrage et notre intention de lui donner plus de puissance » (187).

Au mois de mars 1931, un Memorandum fut déposé à la Chambre des Communes en faveur de l'adhésion de la Grande-Bretagne à l'Acte général de l'arbitrage. Un amendement du parti conservateur contre cet acte fut repoussé. C'est à cette occasion que le parti travailliste a déclaré : « Si le gouvernement britannique refusait de soumettre un conflit à l'arbitrage, le Parti travailliste anglais refuserait de soutenir le Gouvernement. » Cet Acte était surtout approuvé comme un premier pas vers le désarmement, qui allait être examiné à la Conférence de 1932. Le Parlement anglais avait également posé certaines réserves, d'ailleurs admissibles, sur l'Acte. De l'ensemble des discussions de-

(185) Henri de Jouvenel, rapporteur au Sénat, *J. Off.*, Ann. Sénat, 1931, p. 126.

(186) Xavier Vallat, *J. Off.*, Déb. parl., 5 juin 1930, p. 222.

(187) *J. Off.*, Déb. parl., Ch. des Dép., S. du 5 juin 1930.

vant les Parlements anglais et français concernant l'Acte général d'arbitrage, nous pouvons conclure que le système de solution des conflits internationaux qu'il inaugure est justement celui qui est acceptable par ces Assemblées. Cet Acte prévoit trois modes de solution des conflits : la conciliation est d'abord offerte aux Etats ; les Parlements n'y ont jamais fait obstacle (188). Quant à l'arbitrage, les Parlements l'acceptent sous certaines réserves, qui sont admissibles d'après l'Acte.

B. — LES PARLEMENTS ET LA JURIDICTION INTERNATIONALE

La juridiction internationale se trouve au sommet des modes de solution pacifique des conflits. Nous avons vu que l'arbitrage dépend en définitive de la volonté des Etats. Avec la juridiction internationale, on tente d'instituer au-dessus d'eux un pouvoir qui jugerait les conflits comme les tribunaux intérieurs jugent les particuliers. Elle serait obligatoire et permanente, et les sentences prononcées seraient de véritables jugements. Il est à peine nécessaire de constater qu'il y a beaucoup de difficultés pour arriver à la réalisation d'un pareil idéal. Nous nous occuperons seulement des difficultés provoquées par les Parlements.

Le premier essai de l'organisation d'une juridiction internationale obligatoire est la Cour Internationale des Prises, créée par la seconde Conférence de la Haye. Les Etats contractants ont reconnu la compétence en appel de cette Cour, en matière de prises maritimes. L'opinion britannique a craint particulièrement que cette Cour ne créât en matière de prises une jurisprudence qui irait à l'encontre des traditions anglaises. Le Gouvernement britannique s'était rendu compte qu'il lui serait difficile sinon impossible de faire accepter par le Parlement la Convention de la Haye instituant la Cour Internationale des Prises, à moins qu'il fût en mesure de lui annoncer la conclusion d'une entente plus précise au sujet des règles des-

(188) Surtout le Sénat américain est favorable aux traités de conciliation.

tinées à guider les décisions du nouveau tribunal (189). Ce fut l'objet de la Conférence de Londres de 1909, de fixer les règles du droit de la guerre maritime qui sont connues sous le nom de Déclaration de Londres (190). Le Parlement anglais trouva que même si la Cour Internationale des Prises jugeait d'après la Déclaration de Londres, elle pourrait créer en matière de prises une jurisprudence contraire aux intérêts anglais. Le 8 mars 1911, la Chambre des Lords fut saisie d'une motion exprimant que « dans l'esprit de cette Chambre, il est désirable qu'une Commission royale soit nommée pour faire un rapport sur l'opportunité pour ce pays d'accepter les termes de la Déclaration de Londres ». Le Gouvernement connaissant l'esprit de la Haute Assemblée, redoubla ses efforts pour faire retirer la motion. Plus tard, cette question revint devant la Chambre des Lords. La Déclaration de Londres adoptée par le Cabinet Asquith fut présentée au Parlement anglais sous forme d'adoption d'un Naval Prize Bill, c'est-à-dire d'un projet de loi qui dessaisirait en dernier ressort la Haute Cour britannique de son pouvoir de juridiction sur les prises anglaises. En face de cette proposition du Gouvernement, favorable à la Déclaration de Londres, fut proposée dans le Parlement une motion dans le sens contraire, appuyée « par une opinion indépendante et compétente de la part de plusieurs maisons d'affaires importantes et de corps commerciaux ainsi que des Hautes autorités navales (191). Les délibérations de la Chambre des Lords et de la Chambre des Communes ont eu un caractère essentiellement britannique. Aucune discussion théorique sur le droit des belligérants, les intérêts britanniques étaient seulement pris en considération.

Bien que dans le Parlement anglais, les attaques fussent menées contre la Déclaration de Londres, elles atteignaient surtout la Cour Internationale des Prises, car si celle-ci n'existait pas, la question des règles du droit de la guerre maritime n'aurait pas été posée. Les règles anglaises con-

(189) Note de Sir Edward Grey au représentant de l'Angleterre à la Conférence de Londres.

(190) Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les Conférences de la Haye*.

(191) Dupuis, *op. cit.*, p. 371.

cernant le droit de la guerre maritime ont été inspirées principalement par le souci de maintenir les droits et de servir les intérêts des belligérants. La Cour Internationale des Prises avait été instituée justement dans le but de donner aux neutres des garanties contre la jurisprudence des tribunaux des prises belligérants. Comme en l'absence de principes généraux du droit international cette Cour jugerait d'après les règles du droit et de l'équité, il y a de grandes chances qu'en cas de conflit entre les coutumes anglaises et les doctrines continentales, elle donnerait la préférence à ces dernières surtout vu la composition de la Cour. Les règles de la Déclaration de Londres n'ont pas amélioré la situation de l'Angleterre. Elles étaient même contraires aux coutumes britanniques du droit de la guerre maritime. Or, il fallait de toute façon rendre impossible l'institution de la Cour internationale des Prises, établie par la douzième Convention de la Haye. Dans ces conditions, le Naval Prise Bill fut repoussé par la Chambre des Lords. Ainsi le Gouvernement britannique se trouva dans l'impossibilité de ratifier la Convention de la Haye concernant l'organisation de la Cour.

La Cour Internationale des Prises constituait un essai de création d'une juridiction internationale sur un point spécial. La juridiction internationale au sens propre du mot fut fondée avec la création de la Cour permanente de Justice internationale.

Les Etats-Unis n'ont pas adhéré à cette Cour à la suite de l'opposition du Sénat (192). Pourtant, une grande partie de la société américaine y était favorable : de nombreux meetings, corporations de différents genres, même ecclésiastiques, s'étaient exprimés en faveur de cette adhésion; les Corps législatifs de plusieurs états particuliers, comme ceux de Colorado et de l'Ohio, votèrent des résolutions dans le même sens. Les raisons invoquées étaient également nombreuses : l'adhésion à la Cour serait la conséquence de la politique traditionnelle des Etats-Unis, favorable au règlement pacifique des différends internationaux; on trouvait que la Cour de la Haye ressemblait à la Cour suprême des Etats-Unis; on prétendait que la Cour, insti-

(192) Egbert, *Les Etats-Unis et la Cour permanente de Justice internationale*.

tution juridique, n'aurait aucun rapport avec la Société des Nations, institution politique; enfin, la Cour était d'origine américaine, et même deux américains, Root et J.-B. Moore, avaient pris part à l'élaboration du projet de son statut.

Il importe de noter que le Gouvernement américain était favorable à l'adhésion des Etats-Unis à la Cour. Le 27 juillet 1922, le Secrétaire d'Etat Hughes formula seulement une réserve au sujet de cette adhésion, réserve concernant le choix des juges. Le 17 janvier 1923, Hughes envoya une lettre au Président Harding dans le même sens; celui-ci fit parvenir la lettre au Sénat : « Je désire ardemment votre conseil et votre consentement. » Le Sénat renvoya la proposition de l'adhésion américaine à la Cour à sa Commission des Affaires Etrangères, qui de son côté, traîna en longueur. Les démocrates soutenaient de toutes leurs forces la proposition, tandis que les républicains s'étaient montrés d'abord réservés, ensuite hostiles. Pour les démocrates, la question avait un aspect politique : le Président Harding était un républicain et c'était un grand succès pour les démocrates de le voir appuyer l'adhésion des Etats-Unis à la Cour permanente de Justice internationale, « une filiale de la Société des Nations ». Un petit groupe d'irréconciliables comme Lodge, Borah, Reed, Johnson, étaient contre tout ce qui était européen, donc résolument contre l'adhésion.

Pendant l'administration du Président Harding, le Gouvernement américain et le Sénat tombèrent d'accord seulement sur un point concernant la Cour : la ratification de la clause facultative comportant la juridiction obligatoire prévue dans l'article 36 du statut de la Cour ne se posait pas pour les Etats-Unis.

Dès son arrivée au pouvoir, le Président Coolidge envoya un message au Congrès, le 6 décembre 1923, en l'invitant à voter l'adhésion des Etats-Unis à la Cour (193). Comme réponse au Président, plusieurs propositions furent faites au Sénat, tendant soit à brouiller les cartes, soit à trouver une solution convenable.

Au début de 1924, le sénateur Lodge proposa au Sénat

(193) Vissher, *Cour permanente de Justice internationale*. Avis consultatif; Recueil des Cours, 1929, T. XXVI, p. 67.

d'examiner la possibilité de la réunion de la troisième Conférence de la Haye, pour y aborder la question de l'institution d'une Cour internationale, indépendante de la Société des Nations. A cette occasion, le sénateur Lodge avait exposé en soixante-huit articles un plan d'organisation de cette Cour. Plus tard, une proposition du sénateur Pepper acceptée même par la Commission des Affaires Etrangères, contenait déjà les germes des réserves que le Sénat allait poser en 1928 sur l'adhésion des Etats-Unis à la Cour. Au début de 1926, le Président Coolidge renouvela sa proposition d'adhésion. Les débats, plus vifs que jamais, s'engagèrent devant le Sénat. Enfin, le 27 janvier 1926, le Sénat vote une résolution concernant l'adhésion des Etats-Unis au Protocole de signature du 16 décembre 1920, et au Statut de la Cour, mais sous les réserves ci-dessous indiquées : « Il est décidé (deux tiers des sénateurs ayant consenti) que le Sénat conseille et consent à l'adhésion au Protocole de signature du 16 décembre 1920 et au Statut même de la Cour permanente de Justice internationale, exception faite de la disposition facultative y énoncée, sous les conditions suivantes qui doivent faire partie intégrale de l'acte d'adhésion : 1° Cette adhésion n'entraîne pas pour les Etats-Unis aucune obligation vis-à-vis de la Société des Nations ou du Traité de Versailles. 2° Les Etats-Unis participeront sur un pied d'égalité avec les Etats membres du Conseil de la Société des Nations, à l'élection des juges titulaires et des juges suppléants. 3° Les Etats-Unis paieraient une partie raisonnable des dépenses de la Cour. Cette participation sera contrôlée par le Congrès. 4° Les Etats-Unis pourraient se retirer à tout moment et le statut de la Cour ne pourra pas être amendé sans le consentement des Etats-Unis. La Cour n'émettra des avis consultatifs qu'après avoir averti tous les Etats adhérents à la Cour et après leur avoir donné l'occasion de se faire entendre.

La signature des Etats-Unis ne sera donnée qu'après que les puissances adhérentes auront déclaré admettre toutes ces réserves » (194).

Une autre réserve fut votée par le Sénat, mais ne fut pas formellement posée. Elle était libellée comme suit :

(194) Egbert, *op. cit.*, p. 232-234.

« Il est entendu que l'adhésion des Etats-Unis à la Cour est faite sous la condition que jamais la force armée ne sera mise au service de la Cour pour l'exécution de ses sentences ».

Il est à peine nécessaire de remarquer que cette attitude du Sénat est défavorable au principe même de la juridiction obligatoire. Pour le Sénat américain, la Cour de la Haye n'est qu'un tribunal d'arbitrage (195). Il avait spécifié que les litiges dans lesquels les Etats-Unis seraient impliqués ne seraient soumis à la Cour que s'il y avait un traité d'arbitrage, soit général, soit spécial et que les principes traditionnels de la politique américaine (non intervention et doctrine de Monroë) fussent intacts (196).

Si on comparait le texte adopté par le Sénat à celui des messages présidentiels (de Harding et de Coolidge) on constate qu'ils diffèrent sur deux points principaux. Le premier est la disposition permettant aux Etats-Unis d'annuler en tout temps leur adhésion au Protocole de 1920 (première partie de la quatrième réserve). Le second, qui forme l'objet de la cinquième réserve concerne la compétence consultative de la Cour (197). Or, il est certain que les Etats-Unis n'ont pas pu adhérer à la Cour justement à cause de ces deux réserves supplémentaires posées par le Sénat.

La Conférence des Etats signataires du statut de la Cour s'est réunie en septembre 1926 pour examiner les réserves du Sénat. Elle n'a pas pu les accepter, notamment celles concernant les avis consultatifs, car les puissances signataires ne voulaient pas faire aux Etats-Unis une situation privilégiée (198). En effet, ce que le Sénat réclamait, ce n'était pas seulement le bénéfice de l'égalité de traitement. Les Etats-Unis voulaient que dans les cas où ils avaient intérêt, leur opposition à la demande d'avis consultatif fût revêtue de la même forme juridique que le vote négatif émis soit à l'Assemblée soit au Conseil par les membres de la Société des Nations.

Le 19 février 1929, le Secrétaire d'Etat Kellogg fit par-

(195) Wehberg *La guerre hors la loi*, Rec. des Cours, 1928, t. XXIV, p. 183.

(196) Egbert, *op. cit.*, p. 233.

(197) R. G. D. I. P., 1930, p. 258.

(198) Bérard, *J. Off.*, Sénat, Déb. parl., 1931, p. 229.

venir aux Etats adhérents à la Cour et à la Conférence générale de la Société des Nations une note dans laquelle il exprimait ses espoirs que le seul obstacle pour les Etats-Unis d'adhérer à la Cour, celui concernant les avis consultatifs, soit écarté. Le Comité de juristes nommé par le Conseil en décembre 1928, en exécution de la résolution de la onzième Assemblée de la Société des Nations, se réunit en 1929 pour rechercher une formule permettant l'accès des Etats-Unis à la Cour. Ce Comité n'avait pas pu approuver la réserve concernant les avis consultatifs. Le projet du Protocole établi par ce Comité contient dans son article 5 une solution susceptible de contenter le Sénat. D'après ce projet, les Etats-Unis devaient être tenus au courant par le Secrétaire général de la Société des Nations s'il se posait la question devant le Conseil ou l'Assemblée de demander un avis consultatif à la Cour. De cette manière, les Etats-Unis seraient en mesure de constater si leurs intérêts étaient en cause. Cette formule ne donna pas satisfaction au Sénat.

Le 10 décembre 1930, la question de l'adhésion des Etats-Unis à la Cour revint devant le Sénat, mais celui-ci reste inébranlable dans son attitude vis-à-vis de la Cour. La résistance du Sénat s'est accusée surtout après l'avis consultatif concernant l'union austro-allemande. Les adversaires de l'adhésion ont insisté sur cet exemple pour démontrer que la Cour s'occupait de questions purement politiques, ce que craignait particulièrement les Etats-Unis (199). Au début de janvier 1935, un projet d'adhésion des Etats-Unis à la Cour obtint l'approbation de la Commission des Affaires Etrangères du Sénat. C'était peut-être parce que cette Commission était davantage exposée aux influences du Gouvernement. Le 15 janvier 1935, un débat à ce sujet s'ouvre devant le Sénat, débat qui rappelle la lutte autour du Pacte de la Société des Nations. Les sénateurs Borah et Johnson, anciens adversaires de l'ingérence des Etats-Unis dans les affaires d'Europe, menaient une campagne contre l'adhésion à la Cour. Tous les arguments

(199) La presse Hearst et l'opinion publique en partie, ont manifesté vivement leur résistance à l'adhésion, en adressant au Sénat plusieurs milliers de lettres à la veille de la discussion. Buell, *op. cit.*, p. 21. — Ont voté pour l'adhésion 43 démocrates, 9 républicains, contre 22 démocrates, 14 républicains.

isolationnistes étaient mis en avant, et c'est ainsi que l'adhésion fut repoussée le 25 janvier 1935 (200). Cette opposition à la Cour permanente de Justice internationale est le résultat de la politique d'isolement des Etats-Unis qui est toujours en faveur parmi la majorité des membres du Sénat.

La Cour permanente de Justice internationale n'était pas approuvée sans une certaine résistance par les Parlements d'Europe. La juridiction de cette Cour n'était pas obligatoire. Elle était seulement mise à la disposition des Etats. Mais en vertu d'un accord spécial, il dépendait des Etats de consentir à soumettre à cette Cour un différend international. Pour donner à cette juridiction sa pleine portée, une clause spéciale de l'article 36 du Statut de la Cour permettait aux Etats, soit par une acceptation immédiate, soit par une adhésion ultérieure, de reconnaître la juridiction obligatoire pour un certain nombre de questions juridiques.

Le Parlement anglais avait d'abord approuvé l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Cour, sans examiner la clause facultative concernant l'arbitrage obligatoire. Cette question fut posée le 1^{er} mai 1929 devant la Chambre des Communes. Le résultat fut négatif. On a trouvé que la juridiction obligatoire comportait un lourd engagement pour un Etat. Avec l'avènement au pouvoir du parti travailliste, l'Angleterre donna son adhésion à la clause facultative. Pourtant, le 12 décembre 1929, l'opposition a voulu soustraire à la juridiction obligatoire telle qu'elle se trouvait dans la clause facultative, tous les litiges en matière de droit maritime. Toujours ce point faible de la Grande-Bretagne qui ne peut tolérer aucun arbitre (201).

Le Parlement français n'avait pas non plus approuvé la clause facultative, au moment même de son adhésion à la Cour, bien que cette approbation ait été demandée par le Gouvernement, qui avait déjà signé la clause. C'est au cours des discussions sur le Pacte Briand-Kellogg que la nécessité de la ratification de l'adhésion à la clause se manifesta : « Si nous voulons rester logique au Pacte, il est

(200) Stauffairg, *Die Vereinigten Staaten und das St. I. G.* (Verkehrsbund und Verkehrsrecht, 1936).

(201) *Bulletin de la Presse étrangère* du 13 décembre 1929.

indispensable d'organiser une procédure d'arbitrage » (202). En effet, la Chambre des Députés vote le 5 mars 1929 un projet de loi tendant à autoriser le Gouvernement à adhérer à la clause facultative de l'article 36 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale. Par la loi du 28 mai 1936, le Parlement français a autorisé le renouvellement pour cinq ans de l'adhésion de la France à la juridiction obligatoire de la Cour permanente (203).

Après une période d'hésitation, le Parlement français avec les nouvelles données de la vie internationale, déclare placer toute sa confiance et toute sa foi dans l'arbitrage et dans la juridiction internationale. Il y est beaucoup plus favorable que le Parlement anglo-saxon et il se montre prêt à adopter chaque progrès à réaliser dans la solution pacifique des conflits internationaux. Il est seulement quelquefois troublé par des considérations d'ordre politique. Presqu'aucun débat sur l'arbitrage et la juridiction internationale n'a eu lieu sans que soit examinée l'attitude prise par l'Allemagne dans cette même question. Pourtant, dans le Parlement français se manifeste de plus en plus un esprit favorable à la juridiction internationale indépendante de la politique : « Il ne suffit pas de poser les principes, il faut que les peuples prennent l'habitude d'aller devant des juges; il faut qu'ils ne manifestent ni surprise ni appréhension quand les affaires les plus considérables seront portées devant la juridiction internationale; il faut qu'ils perdent toute tendance à considérer un procès perdu comme une défaite outrageante » (204).

VII. — LES PARLEMENTS ET L'ESCLAVAGE

Notre intention est d'établir l'influence des Parlements sur l'établissement des règles internationales tendant à supprimer l'esclavage et d'expliquer les raisons de cette influence.

Il y a une raison pour laquelle nous allons examiner

(202) *J. Off.*, Ch. des Dép., Déb. parl., 27 février 1929, p. 679.

(203) L'Italie fasciste n'avait pas renouvelé son adhésion à la Cour permanente de Justice internationale.

(204) Lucien Hubert, *J. Off.*, Sénat, Déb. parl., 1931, p. 223.

l'attitude des Parlements dans ce problème de l'esclavage. C'est parce que cet examen nous permettra d'éclaircir certains côtés de l'influence parlementaire sur le développement du droit international jusqu'à maintenant restés dans l'ombre.

Dans la voie d'une organisation du monde avec le progrès de la civilisation, le premier devoir était de faire cesser l'esclavage, cette pratique honteuse pour l'humanité. Les Parlements pouvaient-ils refuser leur appui pour réaliser ce progrès, invoqué au nom des mêmes principes sur lesquels repose tout le régime parlementaire? Au premier abord, on s'est efforcé de conclure que les Parlements étaient favorables à l'abolition de l'esclavage. Mais dans la pratique, cette question n'était pas posée si simplement. Il y avait des cas où les Parlements, en pleine connaissance de cause, étaient hostiles à la suppression de l'esclavage. C'était le résultat de l'ambiance historique et c'est conforme à notre conception du Parlement, comme un cadre où les différentes forces sociales peuvent obtenir leur expression, même celles hostiles à la suppression de l'esclavage. C'était parce que cette suppression n'était pas seulement une question humanitaire, mais aussi une question économique et politique. Pour cette raison, les différents motifs ont conduit les Parlements dans leur attitude à l'égard de ce problème. Ces motifs, et par conséquent l'attitude des Parlements, variaient d'époque en époque et d'Etat à Etat.

Les premiers coups à l'esclavage ont été portés avec l'avènement du régime démo-parlementaire. La démocratie serait en contradiction avec elle-même si elle tolérait l'esclavage. Les gouvernements étaient obligés tôt ou tard de suivre ces nouvelles aspirations des peuples. Aux époques antérieures, l'esclavage et surtout la traite avaient été patronnés par les Gouvernements. En 1701, le monopole de la traite était adjugé à la Compagnie française de la Guinée. A la paix d'Utrecht, de 1713, il passe aux Anglais (205). Ceux-ci avaient perpétué l'esclavage dans les Etats de l'Amérique du Nord, surtout à l'époque de Cromwell. Avec

(205) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, vol. V, p. 1870. — Fauchille, *op. cit.* t. I, p. 765.

l'avènement du parlementarisme, la politique coloniale et le problème de l'esclavage tombent sous le contrôle des peuples.

La Révolution française avait placé au premier plan les raisons humanitaires dans la lutte contre l'esclavage. De ce point de vue, il n'y avait aucun doute qu'il devait être aboli. En effet, la Convention, par le décret du 16 pluviôse de l'an III, abolit l'esclavage dans les colonies françaises et donne à tous les noirs la qualité de citoyen français. Cette mesure radicale était la conséquence logique des principes que la Révolution avait engendrés, mais elle était trop idéaliste. Déjà le Consulat apporte des restrictions à cette mesure, et Napoléon estimant que l'esclavage était nécessaire pour la prospérité des colonies françaises, le rétablit le 20 décembre 1801 (206). Les raisons économiques finissent par l'emporter sur les raisons humanitaires de la Révolution française.

Avant de porter atteinte à l'institution même de l'esclavage, l'abolition de la traite des noirs fut l'objet des premières préoccupations parlementaires. Pour atteindre l'esclavage dans ses sources, il fallait abolir la traite qui le fournissait. L'Assemblée législative en France, par une loi du 11 août 1792, supprima la prime accordée à la traite et la Convention renouvela cette suppression.

A cette époque même, la Chambre des Communes fut saisie de plusieurs propositions tendant à la suppression de la traite des esclaves. Une société des Amis des Noirs déposait à chaque nouvelle séance du Parlement anglais, durant vingt-cinq ans, une pétition pour l'abolition de la traite. A trois reprises, la résolution favorable votée par la Chambre basse fut repoussée par la Chambre des Lords. En 1804, la Chambre des Communes vote même un projet de loi tendant à la suppression de la traite, projet qui échoua devant la Chambre des Lords. Ce n'est qu'en 1807 que les deux Assemblées se mettent d'accord sur une loi abolissant la traite des esclaves. Mais à vrai dire, au début du XIX^e siècle, l'esclavage et la traite restaient intacts. Les Parlements accusaient les Gouvernements de ne pas surveiller suffisamment l'exécution des mesures votées par

(206) Queneuil, *De la traite des noirs et de l'esclavage*, p. 29.

eux. Certaines mesures de ces législations concernant la traite des esclaves sont devenues les règles internationales au Congrès de Vienne et à celui d'Aix-la-Chapelle (207). Mais ces règles n'étaient pas suffisantes pour atteindre l'esclavage. Surtout, elles laissaient aux Etats mêmes la liberté de décider sur les mesures à prendre pour l'abolition de la traite et les sanctions contre les réfractaires. La Déclaration de Vienne sur ce sujet recommandait aux Etats « l'exécution la plus prompte et la plus efficace des mesures tendant à l'abolition de la traite des noirs, sans préjuger les termes que chaque puissance en particulier pouvait envisager comme les plus convenables pour l'abolition définitive de ce commerce » (208). Ainsi, le Parlement français conformément à cette Déclaration, par une loi de 1817, abolit la traite et édicta comme sanction la confiscation des bâtiments et une peine contre les sujets qui se seraient occupés de ce commerce. Par une autre mesure législative, une croisière était instituée sur les côtes occidentales d'Afrique. La loi de 1822 apporte des peines plus sévères à l'égard des délinquants et enfin, la loi du 4 mars 1831 aboutit à la suppression effective de la traite. Il faut avouer que ces réformes ne pouvaient être effectuées que par la législation des pays, mais il est important de constater que l'initiative même de ces législations appartient aux Parlements et pas aux Gouvernements.

Toutes les mesures contre la traite impliquaient le droit de visite. C'est sur ce point que les conflits ont surgi entre les puissances maritimes. L'Angleterre voulait surtout user du droit de visite après avoir assimilé, par une mesure législative, la traite à la piraterie. Cette même innovation est proposée au Congrès de Vérone de 1822. Il était évident que les autres Etats protestaient contre le droit de visite, car l'Angleterre, avec sa flotte puissante, allait exercer une tutelle sur les marines et les commerces des autres pays. Ces conflits devaient être réglés par des accords internationaux. Ainsi, la traite des esclaves devient l'objet de conventions internationales. Dans ce sens,

(207) Christian Lange, *Histoire de la doctrine pacifiste et son influence sur le développement du droit international*, Rec. des cours, 1926, t. XIX, p. 179.

(208) Cauchy, *Le droit maritime international*, 1861, t. II, p. 341.

un accord anglo-américain du 13 mars 1824, fut conclu. Le Sénat américain pose une réserve sur le droit de visite sur les côtes américaines. La convention franco-anglaise du 30 novembre 1831 et celle du 22 mai 1833 ne portaient aucune atteinte à la liberté des mers (209). Cette dernière était surtout défendue par les Parlements. Ils ne voulaient pas, dans l'intérêt de l'abolition de l'esclavage, sacrifier les intérêts nationaux. Donc, à côté des motifs humanitaires qui déterminaient les Parlements à prendre une position favorable à l'abolition de la traite des esclaves, cette fois-ci interviennent les raisons politiques et économiques. Ces raisons étaient souvent plus fortes que les raisons humanitaires et de cette manière, les Parlements prenaient quelquefois une attitude hostile aux mesures tendant à l'abolition de l'esclavage. Ainsi, la Convention de Londres du 20 décembre 1841 sur le droit de visite entre l'Autriche-Hongrie, la Russie, la France et l'Angleterre, avait provoqué des conflits entre ces deux dernières puissances (210). La Chambre des Députés avait refusé de donner son consentement à la ratification de cette convention, parce qu'elle trouvait qu'avec le droit de visite, l'Angleterre pourrait exercer une tutelle sur la flotte française. Ce refus ne signifie pas que la Chambre des Députés était contre l'abolition de la traite. Tout ce qu'elle voulait, c'est que le droit de visite, comme un moyen de lutte contre la traite, soit effectué par les navires français et dans une zone limitée. C'est dans ce sens que la nouvelle convention franco-anglaise de 1845 est venue remplacer la convention de Londres. La Chambre des Députés a voté à l'unanimité les crédits pour l'organisation des croiseurs destinés à exercer la visite. Le Sénat américain avait également aboli la traite et pour rendre cette mesure efficace, il consentit le droit de visite sous condition qu'il soit exercé par les navires américains.

En même temps que l'abolition de la traite était tentée, l'institution même de l'esclavage fut mise en échec devant les Parlements. En 1823, dans la Chambre des Communes,

(209) Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, 1864, t. VI, p. 133.

(210) Queneuil, *op. cit.*, p. 20 et s.

fut proposée son abolition graduelle. L'argument des adversaires était que cette abolition ruinerait économiquement les colonies. Cette fois-ci seulement, certaines améliorations dans le sort des esclaves furent apportées. En 1838, une loi émancipait plusieurs millions d'esclaves dans les colonies anglaises (211). En France aussi, le Parlement portait à la même époque les premiers coups à l'esclavage. Par la loi du 10 février 1838, il rendait la liberté à tout enfant qui serait né dans les colonies françaises et accordait à tout esclave le droit de racheter la liberté à un prix déterminé. La loi de 1845 déterminait le statut civil des esclaves et le mettait sous le contrôle de l'Etat. C'était un progrès parce que les esclaves n'étaient plus à la merci des patrons. En même temps le Parlement français avait apporté certaines améliorations dans le sort des esclaves (212). Mais il fallait attendre la révolution de 1848 pour que l'esclavage fût aboli (art. 6 de la Constitution (213). Même après cette mesure, l'esclavage n'était pas tout à fait anéanti. La traite continuait encore dans certaines régions du monde. Le 18 novembre 1888, un projet était déposé, tendant à demander au Gouvernement de prendre l'initiative de la réunion d'une conférence internationale qui s'occuperait de ce problème. La conférence anti-esclavagiste de Bruxelles de 1890 avait arrêté plusieurs mesures contre la traite des esclaves. Le droit de visite était institué dans certaines zones de la côte occidentale africaine. La Chambre des Députés surseoit à donner l'autorisation de ratification de l'acte général de la Conférence de Bruxelles, du 2 juillet 1890, de la Déclaration en date du même jour et du Protocole signé à Paris le 9 janvier 1891 (214). La raison de ce refus de la Chambre des Députés était la fort ancienne question du droit de visite qui avait fail déjà échouer le traité anglo-français de 1841. Cette fois-ci, avec le droit de visite, les Anglais auraient exercé une surveillance étroite sur le commerce français

(211) Queneuil, *op. cit.*, p. 58.

(212) Vallon. Dans l'introduction de son œuvre : *L'histoire de l'esclavage dans l'antiquité*.

(213) Seignobos, *Histoire de la France contemporaine*, t. VI, p. 341.

(214) *Revue générale de droit international et de législation comparée*, t. 24, 1892, p. 206.

avec Madagascar, dont la colonisation commençait à peine. C'était une forte raison politique pour la Chambre des Députés de refuser les mesures contre l'esclavage, malgré les principes libéraux de la Troisième République. Plus tard, en 1893, le Parlement français approuva une convention franco-anglaise concernant la traite des esclaves mais qui ne portait aucune atteinte à la liberté des mers.

L'attitude du Sénat américain à l'égard de l'esclavage porte certaines caractéristiques qui sont étrangères aux Parlements français et anglais. C'est parce que cette question se pose d'une manière différente pour les Etats-Unis. Sur le territoire de ce pays, il y avait des esclaves qui étaient impliqués dans sa vie sociale et économique. Le Sénat américain était sous l'influence directe de ces conditions de la vie interne américaine. C'était d'abord les Anglais qui avaient introduit l'esclavage aux Etats-Unis. Pendant deux siècles, ils avaient repoussé toutes les propositions des corps législatifs des Etats américains, sur tout celles de Virginie en 1772, tendant à barrer la route à l'intrusion de l'esclavage sur le sol américain. En 1787, Jefferson avait proposé au Sénat de voter la suppression de l'esclavage, mais sans succès. Les efforts pour l'abolition de la traite ont eu meilleur résultat. Par la loi de 1819, la traite fut interdite sous peine de mort, mais l'esclavage resta sauf (215). Le Congrès américain, au milieu du XIX^e siècle, était partisan de l'esclavage. Bien que cette question n'ait pas trouvé à cette époque une solution favorable devant les Parlements français et anglais, pourtant l'attitude de ceux-ci était bien différente de celle du Sénat américain dans le même problème. Tandis que les Parlements français et anglais étaient contre l'institution de l'esclavage, ils ne pouvaient accepter longtemps son abolition pour des raisons politiques et économiques. Par contre, le Sénat américain était défenseur de l'institution même de l'esclavage. Les raisons en étaient d'ordre économique. Les grandes plantations du Sud avaient besoin de la main-d'œuvre des esclaves. La prospérité de ces régions et des autres régions agricoles demandaient le maintien de l'esclavage. Ainsi le Congrès composé surtout dans la

(215) Queneuil, *op. cit.*, p. 30.

première moitié du xix^e siècle des représentants des régions agraires était contre toute atteinte à l'institution de l'esclavage (216). Donc, nous voyons que l'attitude du Congrès américain à l'égard de ce problème, fut surtout déterminée par des raisons économiques, tandis que les raisons humanitaires y tenaient peu de place.

Les intérêts économiques des Etats-Unis changeaient et avec eux, l'attitude du Congrès envers l'esclavage. Avec l'évolution industrielle des régions du Nord, leur intérêt était l'abolition de l'esclavage. L'industrie avait besoin d'hommes libres, car les conditions et la qualité du travail seraient meilleures. Ensuite, la consommation se trouverait plus grande. Ainsi, vers le milieu du xix^e siècle, les Assemblées de l'Etat de Louisiane et de l'Etat d'Al-konsas avaient voté l'abolition de l'esclavage. De même, le Congrès se divise en défenseurs et adversaires de celui-ci. En 1861, une proposition visant l'abolition de l'esclavage fut votée par le Sénat et refusée par la Chambre des Représentants. La lutte entre les esclavagistes et anti-esclavagistes commença dans le Corps Législatif et trouve son épilogue dans la Guerre de Sécession. La victoire des pays nordistes a eu pour conséquence l'abolition de l'esclavage, effectuée par Lincoln.

L'esclavage n'était pas seulement une institution juridique dont l'abolition formelle aurait pu terminer l'existence. C'est aussi un problème social qui n'est pas même aujourd'hui tout à fait résolu.

Après la guerre, la Société des Nations devait s'occuper, en vertu de l'article 23 du Pacte, de la population de couleur (217). Le Sénat américain avait posé une réserve sur cet article du Pacte, refusant toute ingérence de la S. D. N. dans les affaires de ce genre, qui sont considérées comme intéressant seulement les Etats-Unis. La même réserve avait été posée sur les travaux du Congrès pan-américain en 1926.

Sous les auspices de la Société des Nations, une convention internationale fut conclue en 1926, ayant pour objet de réprimer la traite des esclaves et de poursuivre la sup-

(216) Buttler, *Les Etats-Unis d'Amérique*, p. 191, 231.

(217) Jean Gondel, *La lutte contre l'esclavage*, R. G. D. I. P., p. 59.

pression complète de l'esclavage sous toutes ses formes, d'une manière progressive et aussitôt que possible (article 2 de la Convention). Elle fut approuvée par la Chambre des Communes, le 9 juillet 1928 et par la Chambre des Lords en 1931. En France, en 1931, le Sénat vote un projet de loi déjà approuvé par la Chambre des Députés, concernant l'approbation de la ratification de la Convention de 1926 (218).

Les Parlements avaient exercé une influence favorable à la disparition de l'esclavage, également dans les questions qui se posaient spécialement pour certains Etats, comme objet de leur politique coloniale. Ainsi, la Chambre des Communes avait insisté auprès de son Gouvernement pour qu'il prît les mesures tendant à la suppression de l'esclavage au Soudan (219). La Chambre des Députés excelle dans son humanisme. Le 6 juin 1926, un décret du Gouvernement a institué pour Madagascar une sorte de travail forcé. Dans son avis, la commission des colonies avait invité la Chambre à insister auprès du Gouvernement pour que ce décret fût rapporté : « Votre commission de l'Algérie et des colonies fidèle à la tradition d'abolitionisme des Chambres françaises, propose... Nous considérons que le travail est une condition du relèvement des races attardées et à ce titre il fait partie d'un plan d'éducation et de morale où seule la persuasion doit jouer son rôle. »

Dans quelle mesure les Parlements avaient-ils exercé une influence sur l'établissement des règles internationales tendant à l'abolition de l'esclavage? Il est vrai que les premiers coups ont été portés à celui-ci avec l'avènement du régime démo-parlementaire, mais il est caractéristique aussi, comme nous l'avons vu, que les Parlements, ou tout au moins certains d'entre eux, étaient à certaines époques pour le maintien de l'esclavage. Les raisons en étaient différentes. Il y a une chose certaine : les raisons humanitaires et sociales, dans la lutte contre l'esclavage, avaient été apportées par les Parlements. C'est très compréhensible; un régime de liberté et d'égalité ne saurait tolérer

(218) *J. Off.*, Sénat, Déb. parl., 1931, p. 232.

(219) *Revue de droit international public*, 1937, p. 614.

cette institution. Cette raison humanitaire était surtout forte dans les Parlements français et anglais qui étaient au cours du xix^e siècle en principe contre l'esclavage comme tel.

En somme, nous pouvons conclure que l'attitude d'un Etat dans le problème de la suppression de l'esclavage était déterminée par des raisons humanitaires, économiques et politiques et que ces raisons variaient d'époque à époque. Les raisons humanitaires et économiques émanaient surtout des Parlements; les raisons politiques motivaient principalement l'attitude des Gouvernements dans ce problème.

CHAPITRE II

LES PARLEMENTS ET LE RESPECT DU DROIT INTERNATIONAL (1)

Le droit international remplit sa fonction sociale en tant qu'il est appliqué et respecté. Les garanties de son application et de son respect sont plus ou moins efficaces selon l'état du développement culturel de la société dans laquelle le droit doit jouer. Dans l'état théocratique, la garantie du respect des engagements pris envers les Etats étrangers était dans certains cas le serment. A l'époque féodale, ce rôle était joué souvent par les liens de parenté. Ces garanties étaient assez efficaces. L'expérience historique nous apprend donc que le respect des engagements internationaux ne doit pas être garanti par des sanctions au sens juridique du mot. Cela peut être la bonne volonté et les dispositions psychologiques de ceux qui sont chargés d'appliquer et de respecter ces engagements.

Quelles sont les garanties du respect du droit international à l'époque présente? Dans les pays où les Parlements exercent un contrôle sur la politique extérieure des Gouvernements, exercent-ils une influence favorable ou non sur le respect du droit international? C'est ce que nous allons examiner ici.

Avec le problème des garanties du respect du droit international, nous touchons au problème de son fondement.

(1) Cet exposé est inspiré par le Cours de M. le Professeur Jules Basdevant, à l'Académie de la Haye, concernant les Règles générales de la paix (Rec. des Cours, 1936, t. 58, p. 475-691).

Ces deux problèmes sont en connexion étroite. Les garanties du respect du droit international sont conditionnées dans une certaine mesure par ce que nous entendons comme fondement du droit international. Ces garanties sont plutôt des sanctions au sens juridique du mot, pour ceux qui lient le droit international à une autorité supérieure à l'Etat. Elles sont plutôt d'ordre psychologique pour ceux qui trouvent que le fondement du droit international réside dans la conscience juridique des peuples. D'après ce que nous entendons comme garanties du respect du droit international et pour juger l'influence des Parlements sur celui-ci, il est nécessaire pour nous de passer en revue à grands traits les plus importantes conceptions du fondement du droit international. Parlant de ce fondement, les auteurs eux-mêmes dont nous allons exposer les idées principales sont amenés à parler des garanties du respect du droit international et même du rôle des Parlements dans ce problème.

Toutes les théories sur le fondement du droit international commençant par Hegel et finissant par Kelsen, sont caractéristiques et très justifiables pour leurs époques respectives : « Ihre (diesen Theorien) Gemeinsamkeit lag dabei in dem Bestreben einer bestimmten historischen Situation durch eine sie erfassende Rechts-theorie gemacht zu werden »(2). De même, après la guerre, avec les changements survenus, une nouvelle théorie sur la validité du droit international était nécessaire. Certains prétendaient que le droit international s'était détaché de l'Etat, qu'il n'était plus « droit contractuel » (théorie allemande du XIX^e siècle), mais alors quel est son fondement aujourd'hui ?

Nous mettons tout de suite à part le système de M. Kelsen comme purement logique. Mais les autres systèmes de Duguit, Scelle, Krabbé, le système de l'école anglo-saxonne, sont intéressants pour nous, parce qu'ils nous amènent directement à étudier les garanties du respect du droit international et à mesurer le rôle qu'y peuvent jouer les Parlements.

Pour le Doyen Duguit, c'est la conscience qui est for-

(2) V. Schiffer, *Die Lehre vom Primat des Völkerrecht*, Leipzig, 1936.

mellement la source créatrice du droit (3). « Il y a une norme juridique internationale du moment où la conscience internationale existe que telle règle doit être respectée, qu'il est juste qu'elle le soit, que cela est nécessaire pour le maintien de la solidarité internationale » (4). Donc, le droit international s'impose à l'Etat comme une norme de premier ordre. Après avoir parlé du fondement du droit international, Duguit passe aux garanties de son respect. La sanction de cette norme supérieure (car il y a des normes juridiques en forme de droit positif assorties de sanctions) est la conscience juridique composée du « sentiment de la société » et du « sentiment de la justice » (5). Cette conscience juridique consiste dans la nécessité pour tous les individus de l'organisation du droit international et de son respect (6).

Encore dans une connexion plus étroite se trouve le fondement du droit international avec les éléments de son efficacité dans la théorie de M. Scelle. Après avoir démontré que le fondement du droit international se trouve dans la conscience juridique du peuple (l'origine biologique du droit), les garanties de son respect sont « l'opinion publique, l'action de la presse, le sens de la justice et l'intérêt bien entendu des Gouvernements » (7).

Une connexion encore plus étroite entre le fondement du droit international et les garanties de son efficacité se manifeste dans l'œuvre de Krabbé. Pour cet auteur, la conscience juridique du peuple comme le fondement du droit trouve sa meilleure expression dans les Etats parlementaires. Cette conscience juridique réagit comme la sensation des hommes s'il s'agissait du bon ou du mauvais : « So tritt der Rechtswert neben den ästhetische und ethischen Wert » (8). Le fondement de la validité du droit réside dans la concordance de ses normes avec la conscience juridique (9). La conscience juridique n'est pas con-

(3) Duguit, *Traité du droit constitutionnel*, p. 27, 115.

(4) Duguit, *op. loc.*, p. 139.

(5) Duguit, *op. loc.*, p. 65, 67.

(6) Duguit, *op. loc.*, p. 185, 189, 723.

(7) Scelle, *Précis du droit des gens*, t. I, p. 25, 59.

(8) Krabbe, *Die Lehre von der Rechtssouveränität*, Grinlingen, 1926, p. 147. — *Die moderne Staatsidee*, Haag, 1919, p. 3-11, 49.

(9) *Id.*, *Moderne Staatsidee*, p. 50-90.

que par Krabbé d'une manière abstraite, mais au sens positif de peuple à peuple. C'est pourquoi il parle de « Majoritätprinzip » pour constater ce qui représente la conscience juridique à un moment donné et pour un Etat donné. Le Parlement en est une moyenne et dans ce sens il peut être une garantie pour le respect du droit international (10).

Non seulement ces théories du fondement du droit international nous amènent à chercher la garantie de son respect dans la conscience des hommes, où les Parlements peuvent jouer un rôle important, mais dans une partie du monde tout le droit est constitué sur cette base, de même que le droit international, — c'est l'école anglo-saxonne. La pratique et la théorie sont ici d'accord que toute la norme du droit international repose sur un « consent of nations » lequel se manifeste *expressis verbis* dans les traités, le droit coutumier, etc. Ces théories se relient d'un côté à « Willentheorie » allemande du xix^e siècle, et de l'autre côté à l'école du droit naturel, des xvii^e et xviii^e siècles. Les sanctions ne sont pas caractéristiques pour le droit international. Dans un « common consent, express or implied, of the several States » se trouve la sanction de toute norme du droit international (11).

Telles sont les principales conceptions du droit international, intéressantes pour nous. Maintenant, il faut savoir : il n'y a pas de conscience juridique sans qu'elle soit exprimée et elle ne peut être exprimée sans qu'elle existe. Dans un régime parlementaire, il y a plus de possibilités pour que cette conscience soit formée et qu'elle soit exprimée plus que dans un régime autoritaire. Elle peut se manifester dans l'opinion publique, à travers la presse, surtout dans les Parlements et de cette manière elle peut peser sur les Gouvernements comme une force

(10) Alvarez, dans ses remarquables études sur la restauration du droit international, attribue une grande importance aux facteurs psychologiques comme fondement du droit international.

(11) Westlake, *International Law*, 2^e édition, dans la traduction française de M. de Lapradelle, 1924, p. 15 et s. — Koster J., *Les fondements du droit des gens*, livre IV de la Bibliothek « Visseriana », 1925, p. 201. — *La Cour permanente de Justice internationale*, Sentence « Lotus », n^o 10, p. 18.

en faveur du respect du droit international. Mais c'est surtout sur l'importance des Parlements en ce sens que nous voulons insister. En comparaison avec l'opinion publique et la presse, les Parlements sont beaucoup plus qualifiés pour se faire les interprètes des forces morales de la société, favorable au respect du droit international. Les Parlements sont d'abord des corps organisés qui ont leur volonté, ce qui n'est pas le cas de l'opinion publique. Le but des partis politiques est justement d'organiser les hommes d'opinion commune. Les Parlements sont en état de connaître les affaires et les raisons d'état, ce qui est souvent étranger à l'opinion publique. Les Parlements sont plus responsables de leurs actes que la presse laquelle peut être sous différentes influences.

Pour juger mieux de l'influence des Parlements sur le respect du droit international, il faut analyser la question. Avec la conscience juridique du peuple comme fondement du droit international, et ses différentes manifestations (à travers l'opinion publique, la presse) comme garanties de son respect, nous sommes toujours dans l'abstrait. La conscience juridique des individus, qu'elle soit même exprimée par les rumeurs de l'opinion publique ou par des articles dans les journaux, est de peu de poids pour le respect du droit international. Comme nous allons le voir, ce respect dépend aujourd'hui en dernière analyse de l'état d'esprit, de la conscience juridique des gouvernants qui sont seuls chargés de pourvoir à l'application et au respect du droit international. C'est entre les mains des Gouvernements de violer ou de ne pas violer un traité par exemple. L'opinion publique ou la presse peuvent exercer une influence plus ou moins efficace sur les Gouvernements, mais elles n'ont aucune garantie d'être écoutées. C'est sur ce point que l'influence des Parlements est plus efficace que celle de l'opinion publique et de la presse. On peut même dire que leurs influences respectives sont de différente nature. Les Parlements sont un élément du Gouvernement d'un Etat au sens large du mot. Ils ont des prérogatives en matière de politique extérieure et ils ont des moyens et des garanties pour se faire entendre et même écouter.

Donc nous avons constaté que les Parlements sont bien

placés pour exercer une influence sur le respect du droit international par les Gouvernements. Mais par là nous n'avons rien dit. Quand les Parlements exerceront-ils une influence favorable sur le respect du droit international? Quand ils sont eux-mêmes favorables à ce respect. Leur influence est-elle efficace? Cela dépend de ce que nous entendons par garanties du respect du droit international. Si ce sont les « sanctions » qui doivent être la garantie du respect du droit international, l'influence des Parlements sur ce respect n'est pas la même dans le cas où les garanties doivent être les facteurs psychologiques. Donc, dans le problème de l'influence des Parlements sur le respect du droit international, il y a deux questions à considérer :

a) Quelles sont les garanties du respect du droit international à l'époque présente (ici, nous avons une attitude à prendre sans donner de longues explications)?

b) Les Parlements sont-ils eux-mêmes favorables au respect du droit international?

S'ils sont favorables, nous avons vu qu'ils ont des moyens d'exercer une influence dans ce sens. L'efficacité de cette influence dépend comme nous allons le voir, de ce que nous entendons par garanties du respect du droit international.

Quelles sont les garanties du respect du droit international à l'époque présente? Après la guerre, on avait essayé d'assurer par la contrainte le respect de certaines règles du droit international. C'était le but des sanctions collectives qui devaient être prises même par un corps comme le Conseil de la Société des Nations. Ce système que nous avons vu fonctionner s'est montré imparfait, même nuisible. Faire appel à une autorité internationale autre que les Etats pour assurer le respect du droit international, c'est méconnaître l'anatomie de la communauté internationale. Celle-ci est composée d'Etats souverains et juridiquement égaux. Son organisation n'est pas calquée sur celle d'un Etat où il y a au sommet de la hiérarchie des pouvoirs un organe qui émet la loi et une force qui en garantit l'application. Ce n'est même pas possible dans la communauté internationale, en raison de la nature des choses. Supposons qu'une autorité supérieure aux Etats existe et qu'elle

dispose des moyens efficaces de contrainte au respect du droit international. La sanction ultime c'est la force, la guerre contre le violateur des règles internationales. Par là même, le but est dépassé, car la guerre n'est pas une procédure de la réalisation du droit.

Donc le respect du droit international ne saurait être lié à l'existence d'une autorité supérieure aux Etats. Les garanties de ce respect se trouvent dans l'Etat même. Ces garanties ne peuvent résider que dans la bonne volonté basée sur la conscience qu'ont les hommes, les Gouvernements et ceux qui les composent, de l'obligation juridique et morale à respecter le droit international. Cette conscience de l'obligation de ce respect peut être le résultat de différents motifs, par exemple du sentiment du droit et de la justice, du sentiment de la nécessité et de l'utilité de ce respect pour l'ordre international et pour les Etats mêmes, du sentiment de la dignité et de l'honnêteté nationale à respecter la parole donnée. La conscience de l'obligation à respecter le droit international dépend de la mesure dans laquelle chaque Gouvernement reconnaît le droit aux autres Etats de vivre et de se développer dans la communauté internationale, de la conscience qu'il n'y a pas de peuple « élu ». Enfin, il va de soi qu'on ne peut parler du respect du droit international si les Gouvernements sont d'opinion toute contraire que le droit international et son respect s'effacent devant les intérêts nationaux.

Donc, en fin de compte, les garanties du respect du droit international résident dans les facteurs psychologiques. Ces garanties peuvent être plus fortes que n'importe quel système de « sanctions ». Ce qu'on demande aux Etats, c'est de ne pas violer les règles du droit international, et non de prendre des mesures contre les violateurs. Il faut apporter encore quelques précisions sur un point. Ce qui compte, ce sont les facteurs psychologiques qui se trouvent chez les gouvernants, car c'est entre leurs mains que se trouve le respect du droit international.

Jusqu'à maintenant, nous avons constaté que :

a) l'opinion publique et la presse peuvent exercer une influence sur la conscience des gouvernants, en faveur du respect du droit international, mais ce sont les Parlements

qui exercent un vrai contrôle et qui ont des droits formels pour se faire entendre et même écouter;

b) leur influence est d'autant plus à apprécier et susceptible d'avoir des résultats, vu la nature des garanties du respect du droit international. Ces garanties se trouvent dans les facteurs psychologiques des gouvernants et les Parlements, grâce à leur méthode de travail, à leur organisation peuvent exercer une influence favorable.

Il nous reste à voir encore :

c) Si dans les Parlements se trouvent également des facteurs psychologiques favorables au respect du droit international, et dans quelles conditions les Parlements exercent une influence dans ce sens.

Nous avons dit que le respect du droit international par les Etats se trouve entre les mains de ses dirigeants. L'attitude de ceux-ci dans ce problème dépend en grande partie de leurs qualités intellectuelles et morales, de leur tempérament et des idées qu'ils ont sur le respect du droit international. Ici même il existe un mérite du régime parlementaire d'amener au pouvoir ceux qui sont relativement le plus capables et possèdent le plus d'expérience. C'est d'autant plus vrai quand on compare les gouvernants des pays parlementaires à ceux des pays autoritaires, qui sont venus souvent au pouvoir grâce à une révolution. Venu au pouvoir de cette manière, ces hommes n'ont pas souvent d'expérience; ils n'ont pas un esprit de collaboration internationale. Ils sont dominés par des raisons politiques, par le maintien de leur prestige et cela conduit inéluctablement à un mépris des obligations et des traités internationaux. Les gouvernants des Etats parlementaires ne peuvent avoir ces idées, car autrement ils ne seraient pas venus au pouvoir.

Amenant au pouvoir les hommes qui ont des dispositions psychologiques plus favorables au respect du droit international que les dictateurs, les Parlements sont favorables d'une manière indirecte à ce respect.

La formation dans les Parlements de l'esprit favorable au respect du droit international et l'influence dans ce sens sur l'activité des gouvernements s'exercent dans les conditions favorables de la liberté et de la publicité des discussions. Le régime parlementaire suppose un niveau de

la civilisation, spécialement un niveau de la civilisation morale. S'il y a des forces morales, des raisons juridiques et des raisons d'intérêt favorables au respect du droit international, dans l'esprit de n'importe quel membre du Parlement, elles peuvent être librement exprimées. Les discours seront entendus par le pays tout entier. Qu'il se trouve seulement un membre du Parlement pour donner des raisons fortement appuyées en faveur du respect du droit international, pour attirer l'attention sur l'obligation juridique et morale pour le Gouvernement de respecter ce droit, pour démontrer la justice, la dignité et l'honnêteté nationale, enfin l'intérêt qui incombe à un Etat de respecter les règles du droit international, toutes ces raisons peuvent avoir un fort effet sur les autres membres du Parlement. La liberté de discussion est une possibilité que les erreurs soient dissipées et une garantie que le Gouvernement n'est pas contraint à respecter ou à ne pas respecter, par exemple, un traité. Les problèmes dans le Parlement ne se posent pas comme le veut le Gouvernement. Les partis adverses tâcheront de dévoiler la vérité. Un Gouvernement incontrôlé peut présenter à l'opinion publique les événements comme il lui convient. Ainsi devant le Parlement peuvent se confronter les diverses tendances concernant le respect d'un engagement international. A des raisons favorables à ce respect, peuvent s'opposer les intérêts de la politique nationale. Le sentiment du droit peut l'emporter devant l'intérêt politique. Ainsi au milieu de toutes ces discussions, se forme une psychologie du Parlement qui porte certaines caractéristiques de la psychologie d'une petite foule. Cette psychologie peut être favorable au respect du droit international. Le ministre des Affaires étrangères se trouve constamment dans ce milieu; il est obligé de s'expliquer sur certaines questions et plus tard, dans ses actions, il ne peut se soustraire à l'influence et au contrôle du Parlement en ce qui concerne le respect des engagements internationaux.

La Tribune parlementaire exerce une influence sur l'opinion publique qui, de son côté, peut exercer une influence sur les Gouvernements en faveur du respect du droit international. Les Parlements portent d'abord au jugement de l'opinion publique les faits. Les discussions

et les critiques du Gouvernement devant le Parlement y trouvent un écho. L'opinion publique peut être d'avance alertée par le Parlement à l'occasion d'un acte projeté par le Gouvernement et elle peut réagir utilement. De plusieurs parts on a insisté sur le rôle de l'opinion publique dans le respect du droit international. « Les textes les plus parfaits, les plus précis ne peuvent vivre que si l'opinion du monde est profondément imprégnée de leur nécessité » (12).

Mais il faut avouer que la liberté et la publicité des discussions devant le Parlement peuvent avoir aussi une mauvaise influence sur le respect du droit international. Au lieu d'exercer un bon effet sur l'esprit des hommes favorables à ce respect, certains discours, par leur sens tendancieux, peuvent tout au contraire troubler cet esprit. Bien que ces manifestations dans les Parlements puissent être gênantes surtout pour les Gouvernements, nous croyons qu'il ne faut pas leur attribuer trop d'importance, car grâce à la liberté de discussion le sens sain des autres groupes parlementaires saura paralyser ces abus.

Grâce aux méthode de travail des Parlements et à leur organisation, les dispositions psychologiques de ces assemblées favorables au respect du droit international peuvent être même plus fortes que celles des gouvernants.

D'abord la conscience de l'obligation juridique à respecter le droit international est plus forte quelquefois dans les Parlements que chez les gouvernants. La notion du droit est plus profondément plantée dans le Corps législatif que dans le Pouvoir exécutif. Nous savons que même dans l'ordre intérieur le parlementarisme lui-même repose essentiellement sur le principe de la souveraineté de la loi. Les pouvoirs exécutifs tendent à se soustraire, quand ils le peuvent, à ce principe. Ils veulent avoir plus de liberté dans l'action; ils demandent les « pleins pouvoirs » pour avoir la faculté d'agir par décrets; ils préfèrent le pouvoir discrétionnaire. Ils donnent souvent l'avantage aux raisons politiques sur les raisons juridiques. Le sentiment du droit et la nécessité de son respect

(12) Barthélemy, *Actes de l'Assemblée*, Séance plénière, 1923, p. 80.

ne sont pas si stricts et si précis dans le pouvoir exécutif que dans le pouvoir législatif. C'est surtout vrai en ce qui concerne le respect du droit international (13). Dans les relations extérieures, les gouvernements peuvent être souvent dominés par des raisons tenant à la politique nationale. Devant les intérêts nationaux, chaque considération d'ordre juridique s'efface. Pour illustrer notre pensée, rappelons quelques exemples du Gouvernement anglais. La Déclaration de Paris de 1856 mettait à la charge de l'Angleterre certaines obligations juridiques. Pourtant, en 1857, Lord Clarendon déclara à la Chambre Haute, au nom du Gouvernement, que l'acceptation du principe que le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie n'était qu'une question de politique et pas une question de droit. Enfin si la situation changeait, le Gouvernement anglais était d'opinion que l'Angleterre pourrait renoncer à ce principe. Ce qui caractérise le pouvoir exécutif, c'est son dynamisme, son élasticité dans les affaires étatiques en général. C'est surtout vrai pour les affaires extérieures. Ici, le gouvernement est très susceptible aux changements à l'égard des règles du droit international. Rappelons l'attitude des Gouvernements de la France et de l'Angleterre à l'égard de la Société des Nations. L'état psychologique et la volonté des gouvernements de respecter ces règles peuvent changer en peu de temps. Les Parlements sont plus conservateurs sur ce point. C'est imputable en partie à leur méthode de travail, et en partie aussi à leur organisation. Le mandat de député dure plusieurs années, tandis que ce n'est pas le cas avec les gouvernements. Ce qui était dit et décidé par les Parlements, cela reste et toujours il y aura quelqu'un pour le rappeler. Les précédents comptent beaucoup plus pour les Parlements que pour les Gouvernements.

Les Parlements peuvent être encore un modérateur des Gouvernements. « La nécessité de tenir compte de l'opinion publique et d'accepter le contrôle qu'elle impose in-

(13) D'abord, c'est avec l'avènement du régime démo-parlementaire après la Révolution française, que le principe du droit trouve son application dans les rapports entre les Etats. Avant, ces rapports étaient basés sur le principe d'équilibre. Mirkine-Guetzevitch, *L'influence de la Révolution française sur le développement du droit international dans l'Europe Orientale* (Recueil des Cours, t. XXII).

terdit au Gouvernement la tactique de l'offensive brusquée. Tactique beaucoup plus tentante là où le contrôle parlementaire et la pression populaire sont de peu de poids, là où un cerveau à lui seul représente toute la volonté, là où la guerre et la paix sont dans la main d'un seul homme » (14).

Il y a encore un moment important pour le respect du droit international. Nous savons que les textes des conventions internationales sont souvent imprécis et que, pour les observer, il faut d'abord les interpréter. Les gouvernements sont souvent portés à interpréter les règles internationales selon la situation. Par exemple, le Gouvernement américain avait donné une interprétation juridique différente du Pacte de Paris au moment de sa conclusion et après. Rappelons qu'en 1862 Palmerston disait que d'après le Gouvernement anglais, la Déclaration de Paris comportait seulement une nouvelle règle (navire neutre, marchandise neutre) bien que les autres l'étaient également.

Il faut avouer que dans la communauté internationale le droit n'est pas la seule loi. Il y a des lois politiques et d'autres qu'impose la réalité. Nous avons déjà dit que le Gouvernement a plus de contact avec la réalité internationale que les Parlements et que dans le problème du respect du droit international, il prend en considération d'autres raisons, outre celles qui sont purement juridiques. Et pour cela il ne croyait pas souvent à la possibilité du respect d'une règle du droit international. Rappelons-nous que la plus forte raison du Gouvernement anglais contre l'établissement d'une règle internationale concernant la suppression de la capture était son opinion que, même si une telle règle était établie, elle ne serait pas observée en cas de guerre. Le Parlement anglais croyait à la force du droit, nonobstant les conditions de la guerre dans laquelle cette règle devait jouer.

Si nous avons réussi à démontrer que les Parlements ont des dispositions juridiques favorables au respect du droit international, dispositions qui sont quelquefois plus

(14) Bouglé, *De la sociologie à l'action sociale*, 1923, p. 1.

fortes que celles du Gouvernement, leur influence en ce sens ne manquera pas de se faire sentir, car ils en ont des moyens efficaces.

Le sentiment de l'obligation juridique de respecter le droit international est surtout fort chez les Parlements quand ce sont eux qui ont, par leur vote, pris un engagement international. Il est difficile de méconnaître publiquement les engagements qui ont été pris auparavant. Le sentiment de la bonne foi, de l'honnêteté et de la dignité nationale, souvent invoqué comme une garantie du respect du droit international, ne permettrait pas au Parlement de se contredire lui-même. Quand le Parlement vote par exemple un traité, les engagements internationaux découlant de là sont portés à la connaissance de tous. Cela a un double effet :

a) Les Gouvernements, dans ces cas-là, n'ont pas la même facilité de méconnaître ces engagements que si le traité n'avait pas obtenu la même publicité;

b) Les ressortissants d'un Etat ne peuvent rien dire contre l'observation des engagements pris. Par contre, si le traité n'est pas voté par le Parlement, comme le dit Bluntschli, les populations ne sont pas liées par un traité secret comme elles ne le sont pas par une loi secrète.

Un exemple où l'on voit bien que les Parlements reconnaissent l'autorité du droit international, c'est leur attitude dans la question de l'exécution des sentences arbitrales. Dans la presque totalité des cas, les Parlements ont fait tout ce qu'il dépendait d'eux pour cette exécution. Surtout s'il était nécessaire (et c'est toujours) de voter des indemnités. Si le Parlement avait voté le compromis d'arbitrage, il s'était par là même engagé à prendre des mesures qui relèvent de sa compétence pour l'exécution de la sentence arbitrale. Mais même si le Parlement n'avait pas eu l'occasion de se prononcer sur un compromis d'arbitrage pour une raison ou pour une autre, le sentiment de l'honneur et de la bonne foi l'a toujours obligé à prendre des mesures en vue de l'exécution des sentences arbitrales. Une conclusion d'une plus grande portée a été faite par certains auteurs, que les Etats parlementaires ont mieux

exécuté les sentences arbitrales que les pays autoritaires (15).

Tous ces facteurs psychologiques comme garantie du respect du droit international seront efficients dans la mesure où les règles internationales correspondent le mieux à la réalité de la vie nationale et internationale. On ne peut demander à un Etat l'observation d'une règle internationale que dans la mesure du possible. Cette mesure dépend, il est vrai, de l'appréciation des Gouvernements respectifs, mais également de la nature des règles mêmes. Si ces règles sont sages, si elles sont bien appropriées au milieu où elles doivent jouer, si elles répondent aux vrais besoins de la communauté internationale, la probabilité de leur respect est plus grande. Car de telles règles et leur respect sont avantageux en même temps pour tous les Etats. Pour l'établissement de telles règles, il faut donner la possibilité aux Parlements d'exprimer leur opinion. Nous avons déjà vu que les Parlements avaient étalé le cas échéant quelques raisons spécifiques pour ou contre l'établissement d'une règle. Dans ce sens ils peuvent aider le Gouvernement à ne reconnaître que les règles sages et bien adaptées aux besoins de la vie nationale et internationale. Par exemple, surtout dans l'établissement des règles particulières, il faut donner un rôle de contrôle aux Parlements, car, mieux que les Gouvernements, ils peuvent se faire parfois les interprètes des conditions et des intérêts spécifiques du pays. Si on établissait seulement des règles bien appropriées au milieu où elles doivent jouer, il y aurait plus de probabilités que ces règles soient respectées.

Nous avons dit que le respect du droit international dépend de la mesure dans laquelle les gouvernants comprennent que malgré tous les conflits entre les divers peuples, il existe une solidarité inéluctable dont l'existence postule la nécessité du droit international et de son respect. Le respect du droit international dépend de l'absence dans l'esprit des gouvernants de toute idéologie chauvine d'après laquelle un peuple est destiné à régner dans le monde et que, comme tel, il a le droit de rejeter le droit international.

(15) Nippold, *Vorbildung des Verfahrens im vörkehrechtlichen Streitigkeiten*, 1907, p. 376.

Dans les Parlements, le sentiment de la solidarité des peuples était et reste toujours fort; aucune idéologie contraire n'y a été prêchée. Ce serait en contradiction avec l'esprit même du parlementarisme. Nous avons eu déjà l'occasion de voir que l'humanisme, la justice et la solidarité des peuples, étaient souvent invoqués devant les Parlements lors des discussions sur les différents problèmes du droit international. Ces arguments bien platoniques n'étaient pas souvent susceptibles d'exercer une influence réelle sur le développement du droit international, mais il ne faut pas négliger leur effet moral, d'autant plus que nous avons vu qu'en fin de compte, la garantie du respect du droit international réside dans les facteurs psychologiques. Ce qui est surtout important, c'est que les gouvernants dans un pays parlementaire, sont également pénétrés et constamment sous l'influence d'un esprit de solidarité et d'amour entre les peuples.

Nous avons vu jusqu'à maintenant que les facteurs psychologiques favorables au respect du droit international peuvent être assez puissants chez les Parlements. En ce sens, ces derniers peuvent exercer une influence sur les Gouvernements. Mais ce n'est pas tout. Les Parlements exercent en plus un contrôle du respect du droit international par les Gouvernements. Ils en ont des moyens assez efficaces. Comme nous l'avons vu, le respect du droit international, en fin de compte, se trouve entre les mains des gouvernants. Mais, même si ceux-ci voulaient d'après leur état psychologique, aller à l'encontre d'une règle du droit international, ou répudier un engagement quelconque, ils y réfléchiraient bien, parce qu'ils sont sous le contrôle des Parlements (16). Ainsi il peut arriver que même tout en jugeant que le respect de certaines règles du droit international porte préjudice à un Etat, et qu'il faudrait passer outre pour réaliser un plan politique, ils n'oseraient

(16) « Chaque Etat a à exécuter les obligations assumées par un traité bona fide et il y est poussé par les sanctions ordinaires du droit interne au sujet de l'observation des obligations constitutionnelles. Ces sanctions sont par exemple l'appel à l'opinion publique, la censure par un vote parlementaire... » (Cour permanente d'arbitrage, 4 septembre 1910, cité par Basdevant, *op. cit.*, p. 558.)

pas le faire parce qu'ils pourraient être frappés par les sanctions découlant du régime parlementaire.

Il est reconnu que les pays démo-parlementaires sont davantage liés par un traité ou par un engagement international quelconque que les pays autoritaires (17). « La force obligatoire des traités internationaux est dans une dépendance directe de la forme des Gouvernements des Etats contractants » (18).

Pour certains auteurs, cela découle d'une analyse juridique et historique (19). Si c'est vrai au point de vue juridique, il est bien discutable que cela soit vrai au point de vue historique. En effet, il y a eu des Etats constitutionnels aussi bien que des Etats autoritaires qui n'ont pas tenu leurs engagements internationaux. Tout dépend de l'ambiance historique et de la force des raisons pour ou contre l'observation de ces engagements. Nous savons que pendant la Restauration et le Gouvernement de Juillet, les attaques contre le traité de Vienne de 1815 venaient du Parlement français qui critiquait le Gouvernement d'avoir trop consciencieusement respecté ce traité.

Dans les conditions actuelles, prises comme un fait, il paraît être assez exact qu'un Etat démo-parlementaire est davantage lié par les engagements internationaux qu'un Etat autoritaire. Si un traité international approuvé par le Parlement vient à être violé, cela représente en même temps la violation du droit public interne, la violation de la Constitution d'abord, la violation du droit parlementaire ensuite. Le Parlement peut critiquer le Gouvernement et il peut même le renverser. Un inconvénient, c'est que dans ce cas, la violation du droit international reste. Pour cette raison, le contrôle préventif est très important : le Gouvernement sachant d'avance qu'il pourrait provoquer la résistance du Parlement, s'abstient de violer les engagements internationaux. Nombreux sont les politiciens qui voient dans la volonté du peuple une garantie du respect des traités. Poincaré avait dit le 1^{er} novembre 1912 : « Nous savons que ce qui fait la véritable force des conventions diploma-

(17) Sforza, *Synthèse de l'Europe*, 1937.

(18) Mirkine-Guetzevitch, *Droit constitutionnel international*.

(19) Ebrey, *Chiffons de papier*, 1926.

tiques, c'est la consécration qu'elles trouvent dans les sentiments profonds des peuples ». « Au fond les traités valent moins que la volonté des hommes. » Les traités peuvent être dix fois meilleurs, ils seraient sans force réelle si le peuple ne rassemble sa volonté pour leur donner sa puissance. Ils pourraient être dix fois plus médiocres, si les peuples, les gouvernements et les Parlements le veulent, ils auront cette vigueur morale que la rédaction peut-être ne leur aurait pas donnée ». (René Viviani). Il y a quelques années, dans le Livre bleu anglais, avait paru une décision du Gouvernement, concernant la limitation de l'immigration juive en Palestine. Un parti du Parlement trouvait que cette mesure du Gouvernement était contraire à la nature du Mandat international. Le Gouvernement promit d'examiner le cas et de révoquer le décret s'il était constaté qu'il était contraire aux dispositions du droit international concernant le Mandat international.

Pour mettre à l'épreuve la valeur et la force de l'influence des Parlements sur le respect des engagements internationaux, il est utile de constater si un Etat parlementaire vaincu respecte mieux le traité de paix qu'un Etat autoritaire. Tout Etat voudrait se débarrasser des obligations lourdes du traité de paix, et si un Etat parlementaire le respecte, c'est le signe qu'il trouve qu'il y est tenu et qu'il faut le respecter. Il faut penser qu'au moment de la conclusion d'un traité de paix, c'était avantageux pour le vaincu, car si le vainqueur était entré sur le territoire de ce dernier, cela aurait été pire que les charges du traité.

Les vainqueurs ont toujours tenu que le traité de paix soit approuvé par le peuple de l'adversaire. C'était une garantie que le traité sera exécuté. D'ailleurs, historiquement, c'était le point de départ d'immixtion des peuples dans les affaires extérieures. Pendant le séjour des Anglais sur le continent, dans les XIII^e et XV^e siècles, ils demandaient toujours que le peuple français approuvât les traités, car les rois français ne pouvaient aliéner un territoire sans le consentement du peuple. Ainsi, le roi était amené à consulter périodiquement les assemblées en matière de politique extérieure.

Deux cas qui sont comparables, ce sont les traités de paix mettant fin à la guerre franco-allemande de 1870 et le

traité de Versailles après la Grande Guerre. Le traité de paix de 1871 entre la France et l'Allemagne fut approuvé par l'Assemblée Nationale à Bordeaux, le 18 mai. Bismarck insistait surtout sur ce fait que les membres de cette Assemblée devaient être librement élus. Le Traité de Versailles fut approuvé par l'Assemblée de Weimar le 9 juillet 1919. Que se passa-t-il? La France avait consciencieusement exécuté ses obligations, avec l'effort commun de toute la nation. L'Allemagne, sous le régime parlementaire, se tenait dans une large mesure aux engagements pris. Rappelons que le désarmement allemand avait été réalisé par la législation. Il faut avouer que les obligations des Allemands étaient dures. Une des raisons de la chute du régime parlementaire était que celui-ci n'était pas capable de s'acquitter de ces obligations. Avec l'avènement du régime autoritaire, le Traité de Versailles est mis en poussière. On ne peut reprocher au peuple allemand certaines répudiations, qui l'ont préservé d'une catastrophe. Mais le Traité de Locarno n'était pas imposé. Les engagements relatifs aux fleuves internationaux non plus. Les raisons des violations de ces engagements internationaux étaient de simple politique, ce qui n'est pas tolérable au point de vue du droit international.

TROISIEME PARTIE

L'Influence indirecte
des Parlements
sur le développement
du Droit International

« Il n'y a pas d'harmonie sans l'ordre, pas d'ordre sans la paix, pas de paix sans la liberté, pas de liberté sans la justice. »
(LÉON BOURGEOIS.)

Dans la partie précédente, nous avons examiné l'influence des Parlements sur l'établissement et le respect du droit international. Ils étaient dans la possibilité de favoriser ou de faire obstacle à la reconnaissance d'une règle par un Etat. Là nous étions en présence de l'influence directe des Parlements sur le développement du droit international. Cette influence peut-elle être aussi indirecte : là où les Parlements exercent une influence sur la politique extérieure des Gouvernements, cela crée-t-il un milieu favorable, des conditions favorables, pour le développement du droit international?

Jusqu'à maintenant, ce problème avait été englobé dans les études plus larges qui portaient :

sur les effets du contrôle parlementaire s'exerçant sur la politique nationale du pays;

sur les rapports de la démocratie et du droit international;

sur les rapports entre le droit interne et le droit international;

Il existait également des études historiques de tous ces problèmes. Nous limiterons notre étude à quelques points.

Nous examinerons, d'abord, l'influence indirecte des Parlements conçue de la manière ci-dessus indiquée.

Ainsi, ne nous intéresse pas le contrôle démocratique (par la presse, les réunions publiques) de la politique extérieure d'un pays, mais exclusivement le contrôle parlementaire. Ne nous intéresse pas non plus l'influence de ce contrôle sur la politique nationale des pays, mais sur le droit international. Nous ne ferons appel à l'histoire que dans la mesure nécessaire pour expliquer les faits actuels. Donc, notre étude porte sur l'influence indirecte du con-

trôle parlementaire de la politique extérieure sur le développement du droit international.

Cette influence, nous l'avons appelée indirecte, à la différence de l'influence directe que nous avons étudiée dans la partie précédente et qui était très peu considérée par les auteurs qui se sont occupés des quatre problèmes ci-dessus mentionnés.

Le développement du droit international exige des conditions favorables, nationales et internationales. Pour nous se posent les questions : a) quelles sont ces conditions favorables? b) de quelle manière le contrôle parlementaire de la politique extérieure est-il susceptible de les créer?

a) *Quelles sont les conditions favorables au développement du droit international?* Il faut d'abord que ceux qui sont chargés d'exprimer la volonté de l'Etat à l'extérieur n'aient pas une idéologie contraire à l'idée même du droit international. Il faut que les Etats reconnaissent la nécessité et l'autorité du droit international et voient la volonté d'y collaborer sans égard au régime politique intérieur. Il faut que les Etats, plus précisément les gouvernants, aient un sentiment de justice et qu'ils reconnaissent aux autres nations le droit à l'existence et au développement paisible. Enfin il faut que les rapports politiques entre les Etats soient en bons termes, que ces rapports soient pénétrés d'un esprit pacifiste, de confiance, de sincérité et de respect mutuel. Où les Etats se disputent les revendications territoriales ou autres, il y a un milieu peu favorable au développement du droit international. Il a été dit qu'il était illusoire de conclure un traité d'arbitrage si les Etats n'étaient pas en bons termes. Sur d'autres points, il faut que la politique extérieure d'un pays ne soit pas en contradiction avec les principes du droit international. Il est à constater qu'aujourd'hui, la politique extérieure de certains pays est plus favorable au développement du droit international que la politique de certains autres pays.

Telles sont certaines des conditions favorables d'une manière indirecte au développement du droit international.

b) *De quelle manière le contrôle parlementaire de la politique extérieure du Gouvernement est-il susceptible de créer ou de renforcer lesdites conditions? En étudiant cette question, nous verrons si ces conditions existent dans les*

pays totalitaires, en nous abstenant le plus possible d'en faire un long exposé.

Les Parlements contribuent à la création desdites conditions favorables au développement du droit international de la manière suivante :

a) La liberté et la publicité des discussions;

b) Les Parlements exercent une influence sur le choix des gouvernants et éliminent les influences défavorables au développement du droit international, *susceptibles de s'exercer sur les gouvernants. Le choix de ces derniers et l'élimination des différentes influences sur eux, peuvent être d'une manière indirecte favorables au développement du droit international.

c) Les Parlements ne rattachent pas l'existence du droit international à un régime politique intérieur et ils sont une garantie contre l'intervention dans les affaires intérieures d'un pays étranger. Le fait que certains théoriciens et les hommes politiques rattachent le droit international à la démocratie ou à un régime autoritaire par exemple, ne sert pas la cause du droit international et la politique interventionniste qui est la conséquence de ces conceptions crée un milieu défavorable au développement de ce droit.

d) Le contrôle parlementaire de la politique extérieure du Gouvernement comporte dans une certaine mesure la publicité des rapports juridiques et politiques des Etats, ce qui est favorable d'une manière indirecte au développement du droit international.

e) Le contrôle parlementaire contribue dans une certaine mesure à ce que les règles du droit international soient fondées sur la réalité de la vie nationale et internationale, à ce qu'elles soient sages et bien appropriées au milieu où elles doivent jouer. Cet effet du contrôle parlementaire de la politique extérieure du Gouvernement est d'une manière indirecte favorable au développement du droit international.

f) Pour le développement du droit international, il faut que les Etats soient en bons termes, que leur politique extérieure respective soit pacifique et non agressive. C'est dans ces conditions que le développement du droit international est possible. Le contrôle parlementaire de la poli-

tique extérieure du Gouvernement rend cette politique dans une certaine mesure pacifique et non agressive, ce qui est favorable d'une manière indirecte au développement du droit international.

Il nous reste à prouver :

1° l'exactitude de ces effets que nous attribuons au contrôle parlementaire de la politique extérieure du Gouvernement (le pacifisme des Parlements, par exemple) ;

2° de quelle manière ces effets sont favorables au développement du droit international.

a) *Les effets de la liberté et de la publicité des discussions parlementaires concernant la politique extérieure sur le développement du droit international.* Le contrôle parlementaire de la politique extérieure comporte la liberté et la publicité des discussions. Ces conditions dans lesquelles sont examinés les différents problèmes internationaux sont-elles favorables au développement du droit international? Tout dépend de la façon dont on se sert de ces libertés. Bien entendu, si l'on abuse de la liberté de discussion pour troubler les esprits ou pour alarmer l'opinion publique, pour aggraver la tension politique avec un Etat étranger, pour lancer des nouvelles tendancieuses..., tout cela ne sert pas la cause du droit international. Mais il ne faut pas oublier que ces manifestations peuvent être également parées grâce à la même liberté de discussion, par les autres membres du Parlement. La liberté de discussion peut être favorable au développement du droit international de la manière suivante. D'abord, dans les Parlements, on entend souvent des déclarations platoniques en faveur du droit international. On exprime des vœux et des espérances pour la réalisation d'un progrès dans le droit international; on exalte son rôle dans le monde. Le grand exemple nous est donné par les discussions dans les Assemblées Nationales de la Révolution française, où étaient posés, nous pouvons le dire, les fondements du droit international moderne. Déjà au début du XIX^e siècle, le Parlement avait envisagé l'institution d'une Société des Nations, d'un tribunal international, sans se rendre bien compte de ce que ces conditions devaient apporter au monde. Ensuite, les discours dans les Parlements même à la veille d'une guerre imminente avec un Etat étranger, étaient souvent pénétrés

d'un esprit pacifiste; ces discours sont souvent imprégnés d'un respect envers les nations étrangères, d'un esprit de justice et de confiance. Les mots bien familiers aux Parlements sont ceux de ce genre : « l'organisation du monde », « système du droit international »... Peu importe que l'orateur lui-même n'y croie pas et encore moins le Gouvernement, ces manifestations sont d'une valeur morale. Elles sont susceptibles de populariser la cause du droit international et de diffuser l'esprit international. Elles ont d'autant plus d'importance qu'elles sont faites par les véritables représentants du peuple et dans un cadre comme le Parlement qui est un organe du Gouvernement d'un pays. En plus, le ministre des Affaires étrangères assiste aux débats parlementaires et peut subir ces influences.

Non seulement dans les Parlements le droit international fait l'objet d'éloges platoniques, mais ces problèmes bien déterminés peuvent y être examinés d'une manière bien précise et avec beaucoup de savoir. Chaque parti politique a son programme sur la politique extérieure et ses vues sur le droit international. Quand un problème déterminé vient devant le Parlement, les partis précisent leur attitude par l'intermédiaire de leur rapporteur. En plus, la Commission des Affaires étrangères, composée de membres bien instruits en la matière, peut favoriser ce travail du Parlement.

A l'occasion d'une discussion sur les problèmes internationaux, juridiques et politiques, les Parlements peuvent d'abord jeter la lumière sur les faits et poser le problème comme il se trouve. Les Gouvernements ont la tendance de poser ces problèmes suivant leurs convenances et de passer sous silence certains faits. Les Parlements sont bien informés et c'est surtout l'opposition qui se sert du contrôle de la politique extérieure pour critiquer le Gouvernement. Le Parlement peut également pousser le Gouvernement à prendre l'initiative en matière d'affaires étrangères, à commencer les négociations pour la conclusion d'un traité par exemple. Dans le Parlement sont représentées toutes les régions d'un pays, toutes les professions et toutes les classes de la société qui peuvent avoir des intérêts particuliers dans le droit international. Il est souvent arrivé, par exemple, que les compagnies de commerce ou de navi-

gation par l'intermédiaire d'un groupe parlementaire, saisissent le Gouvernement d'un projet de traité relatif aux questions les intéressant. Nous avons vu que pour l'établissement des règles du droit international, les Parlements et les Gouvernements avaient souvent différents motifs. Les Gouvernements faisaient surtout intervenir les motifs politiques que posait la situation internationale, car ils étaient mieux placés pour la connaître. Les Parlements invoquaient d'autres raisons, propres à leur formation sociale et politique. De cette manière, le contrôle parlementaire de la politique extérieure peut devenir et il l'est souvent, une collaboration heureuse avec le Gouvernement.

Les discussions dans le Parlement peuvent contribuer à mieux révéler l'état moral et matériel du milieu international. C'est très nécessaire quand on discute sur différents problèmes du droit international, et surtout quand on veut établir ses règles. Lors des violations du Traité de Versailles par l'Allemagne, déjà à l'occasion des discussions sur le plan Young, dans le Parlement français avait été faite une analyse très pénétrante de l'état économique, social et moral de l'Allemagne. Des renseignements de ce genre peuvent être trouvés dans les journaux et dans les livres, mais c'est autre chose quand ils sont évoqués dans les Parlements qui peuvent exercer une influence sur la décision des Gouvernements.

b) *L'importance du choix des gouvernants et de l'élimination de différentes influences sur ceux-ci pour le développement du droit international.* Nous avons déjà dit que le respect du droit international dépend des dispositions psychologiques des gouvernants. Ces dispositions dépendent en grande partie des qualités personnelles, morales et intellectuelles des gouvernants, de leur tempérament et de leurs idées personnelles. Il en est de même pour le développement du droit international, pour l'établissement de nouvelles règles et institutions. Les Parlements sont favorables au développement du droit international d'une manière indirecte en invitant au pouvoir seulement les hommes qui sont relativement les plus capables et possèdent le plus d'expérience. Ces hommes sont d'ordinaire des démocrates éprouvés, parce qu'autrement, ils n'auraient pas la confiance du Parlement. Ils ne peuvent pas avoir une idéo-

logie semblable à celle des chefs d'Etats autoritaires. Ici, il ne s'agit pas du contrôle de la politique, extérieure, mais du contrôle des personnalités. Au surplus, les Parlements ne permettent pas aux Gouvernements de mener une politique de prestige personnel qui amène souvent certains gouvernants pour se maintenir au pouvoir, à commettre des actes contraires aux intérêts de leurs pays et de la communauté internationale. Les hommes venus au pouvoir par révolution ou nommés arbitrairement, sont souvent sans une psychologie de diplomate. Ainsi ils arrivent à nier le droit international et les autres éléments de notre civilisation.

Non seulement le choix des gouvernants est quelquefois décisif pour le développement du droit international, mais encore il faut que ceux-ci ne subissent aucune influence défavorable, d'une manière ou d'une autre, à ce développement. Il n'est pas nécessaire que cette influence vise directement le droit international. Si le chef d'Etat est poussé à une politique agressive, à la guerre par exemple, à faire quoi que ce soit qui pourrait troubler l'accord entre les Etats, tout cela crée un milieu national et international peu favorable au développement du droit international.

Le parlementarisme élimine d'abord les différentes « cliques » qui entouraient jadis les chefs d'Etat et leur imposaient leur opinion et leurs vues. Il suffit de lire les mémoires et les biographies de certains hommes d'état pour voir quelles luttes s'engageaient autour d'eux au sujet de l'activité extérieure. Ces luttes étaient motivées souvent par des raisons personnelles, de pur orgueil et de jalousie où l'on se servait de tous les moyens possibles. C'est inéluctable dans un régime autoritaire, où un homme concentre toutes les activités entre ses mains. Prenons la Cour de Napoléon III. Il était seul à décider de la politique étrangère et il subissait les influences de son entourage (1). Quand vers 1860 les ministres lui proposèrent de soumettre la politique extérieure au contrôle du Parlement, ils pensaient surtout que ce contrôle serait une garantie contre les abus de l'influence privée : « dont les contre-coups s'étaient fait sentir à l'extérieur d'une façon si fâcheuse

(1) Debidour, *Histoire diplomatique*, t. II, p. 178. — Seignobos, *Histoire de la France contemporaine*, t. VI, p. 245.

et qui était méconnue par ceux qui n'en ont pas été les témoins ou les victimes » (2). Ainsi, dans le conflit de la nouvelle Italie avec le pape, qui occupait Rome, sous certaines influences, Napoléon III prit parti pour ce dernier en dépit du principe des nationalités, bien qu'il fut lui-même un ami des nationalités. Sous l'influence des catholiques, il intervint en Asie (Chine et Syrie) sans aucun motif politique ou économique pour la France.

Il importe de le savoir : on ne peut commettre des fautes dans la politique nationale d'un pays sans que s'en ressente la communauté internationale et son droit.

Une influence surtout dangereuse en matière d'affaires étrangères est celle des cercles militaires qui est inévitable dans un régime autoritaire. Dans ce régime, la politique extérieure et la force militaire sont entre les mains d'un seul homme. Dans ces conditions, l'activité extérieure de l'Etat peut prendre une direction contraire aux principes du droit international, surtout par son agressivité. Autrefois, à l'époque chevaleresque, la noblesse poussait le chef d'Etat à une politique de prestige. Au début du xx^e siècle, les cercles militaires allemands rêvaient d'une armée formidable. Il est certain qu'ils ne regardaient pas d'un bon œil aucune entente internationale, surtout les Conférences de la Haye, car si la guerre était supprimée, on n'aurait pas besoin d'armée et les Parlements refuseraient d'en voter les crédits. Aujourd'hui, l'armée est aussi dynamique.

A l'inverse des régimes autoritaires, tout au moins, ceux d'aujourd'hui, dans un régime parlementaire, l'armée est séparée du Gouvernement qui n'est pas obligé de suivre les conseils de l'Etat-Major et vice-versa.

Si ce ne sont pas les courtisans, les catholiques, les militaires qui exercent une influence dans les coulisses sur l'activité des gouvernants, cela peut être n'importe quelle aristocratie. Tout dépend de l'évolution historique. La source de la dernière guerre était le nationalisme allemand : « fondé sur le junkerisme prussien, sur les grandes industries des fabrications de guerre et visant à constituer une Mittel-Europa » (3). On sait que certains gouvernants au-

(2) Bourgeois, *Histoire diplomatique*, t. II, p. 633.

(3) Nitti, *Bolchevisme, fascisme et démocratie*, 1926, p. 48. — Bouglé, *op. cit.*, 10 et s.

jourd'hui sont venus au pouvoir grâce à l'appui de certaines couches de la société. Ils sont forcément restés sous leur influence. Les gouvernements des pays parlementaires ne doivent leur pouvoir qu'au peuple et ils ne sont que sous son influence, et n'ont qu'à suivre ses intérêts.

Donc, en amenant au pouvoir les hommes qui sont relativement le plus capables et qui ont des dispositions psychologiques plus favorables au développement du droit international que les dictateurs, et en éliminant les influences sur les mêmes gouvernants qui sont défavorables à ce développement, les Parlements exerceront d'une manière indirecte une influence favorable sur le développement du droit intrnational.

c) Là où existe le contrôle parlementaire de la politique étrangère, le droit international n'est pas rattaché à un régime politique intérieur et c'est la garantie que le pays ne pratiquera pas une politique interventionniste à l'égard des autres pays. Ceci est favorable, d'une manière indirecte, au développement du droit international. Toute théorie ou toute politique qui attache à un régime quelconque de gouvernement l'existence du droit international finit par détruire ce dernier. Certains sont d'opinion que le droit international ne peut exister sans un régime démocratique établi dans le monde. Les pays autoritaires construisent de leur côté un droit international (4). Le fait que certains théoriciens et surtout certains hommes d'état ont ces idées peut rendre impossible tout développement du droit international. Je trouve que le contrôle parlementaire représente une garantie contre ce danger. Ceux qui lient l'existence du droit international à la démocratie dans la théorie de l'« unité du droit public » (national et international) ne servent pas la cause de la paix (5). Car si cette « unité » existe pour les Etats démocratiques, elle existe également pour les Etats autoritaires, et ainsi on arrive à créer deux

(4) Saint-Simon avait le premier rattaché la paix au régime parlementaire, dans une brochure publiée en 1814. Pour arriver à la solidarité des peuples, disait-il, il fallait un certain degré d'homogénéité; il faut que les nations commencent à se rassembler par leurs institutions politiques en se développant dans le sens libéral. Saint-Simon donne un rôle au parlementarisme, qu'il considère comme une phase avant d'arriver à la société des nations.

(5) Mirkine-Guetzevitch, *Droit constitutionnel international*,

droits internationaux. Tout au contraire, le but du droit international est de mettre d'accord les Etats en cas de différends entre eux, sans égard à la différence de régime politique intérieur. La même remarque vaut pour les Etats autoritaires et pour leurs conceptions du droit international. Rien de cela dans les discussions devant les Parlements. Lors des débats sur un traité, par exemple, le régime intérieur de l'autre contractant n'est jamais mis en cause.

Rattacher l'existence du droit international à un régime politique intérieur, aboutit à la politique interventionniste. Le meilleur exemple est celui de la Révolution Française. Là où existe le contrôle parlementaire de la politique extérieure, cette politique est indifférente du régime du Gouvernement dans les autres Etats et se refuse à toute intervention dans les affaires intérieures des pays étrangers. Le régime parlementaire est impartial en matière de relations extérieures parce qu'il représente l'équilibre de différentes forces sociales. L'intervention pour ou contre un régime politique dans un pays étranger est en contradiction avec les principes démocratiques et le système du gouvernement représentatif (6). Jusqu'à maintenant, les pays parlementaires étaient assez forts et ne voyaient dans un autre régime politique aucun danger pour leur existence (7). Aujourd'hui, avouons-le, c'est de moins en moins vrai, car il arrive que certains partis du Parlement essayent d'engager leur pays dans la lutte internationale des régimes. Mais il y a toujours d'autres partis pour s'opposer à leur action. Par contre, les Etats autoritaires d'aujourd'hui sont interventionnistes. Quand un régime politique s'identifie avec l'Etat, il est compréhensible qu'il soit opposé aux Etats ayant un régime politique différent. Dans l'identité des régimes politiques des autres Etats, il y voit la garantie de

(6) « Nous sommes un pays démocratique, nous croyons que c'est aux habitants du pays (il s'agissait de l'Espagne) de décider quel système de gouvernement ils préfèrent » (Eden, à la Chambre des Communes, 13 janvier 1937, *Bull. de la Presse étrangère*).

(7) « Pour notre volonté de paix, il ne saurait s'agir de casser le cadre des nations, mais de les inviter à travailler en commun suivant les règles que les êtres libres ont adoptées dans leurs relations mutuelles »; Brunschwig, *L'esprit international*, 1931, VI, p. 39.

sa propre existence (8). Ainsi les pays autoritaires veulent construire sur ces nouvelles bases un nouveau droit international qui aboutit à la destruction du précédent.

Non seulement le rattachement du droit international à un régime intérieur ne sert pas sa cause, mais la conséquence de cette conception est la politique interventionniste qui trouble les rapports politiques entre les Etats, ce qui crée un milieu défavorable au développement du droit international. Le régime parlementaire est la garantie contre ce danger. Pourvu que le droit international existe, il n'est pas lié à un système quelconque de l'organisation intérieure de l'Etat. En plus, le contrôle parlementaire est une garantie contre la politique interventionniste qui est d'une manière indirecte défavorable au développement du droit international.

d) *La publicité de la politique extérieure et le développement du droit international.* Le contrôle parlementaire de la politique extérieure du Gouvernement comporte dans une certaine mesure la publicité de cette politique. Il existe un malentendu sur la portée de cette publicité. D'abord, il ne saurait s'agir de « la diplomatie sur la place publique ». Le secret dans une certaine mesure est indispensable aux négociations diplomatiques. C'est la simple technique du travail qui a ses spécialistes et ses méthodes. Le Parlement ne peut s'y mêler (9). Donc, il faut distinguer le secret diplomatique de la diplomatie secrète. Le premier est indifférent au droit international, tandis que la diplomatie secrète est contraire aux principes mêmes de celui-ci. Sur un point le régime parlementaire rend impossible la diplomatie secrète. C'est en ce qui concerne les traités. Le contrôle parlementaire de la politique extérieure des gouvernements comporte la publicité des traités. D'après la Constitution américaine, tous les traités internationaux sont publics.

(8) Carl Schmidt, *Nationalsozialismus und Völkerrecht*, p. 1 et s. Preuss, Rev. gén. du dr. int., 1934, p. 661 et 1935, p. 168.

(9) Cette question a été posée à plusieurs reprises devant le Parlement français. Dans la séance du 22 octobre 1929, la thèse « parlementaire » fut défendue par Blum, Marin et leurs collègues. Ils exigeaient que la Chambre soit tenue au courant lors des négociations diplomatiques. La thèse « gouvernementale », défendue par Briand, ne donnait au Parlement qu'un droit de contrôle de la politique extérieure (*J. Off.*, Ch. des Dép., Déb. parl., 22 octobre 1929).

La Révolution Française avait également proclamé ce principe, mais la situation politique de l'Europe au cours du XIX^e siècle avait obligé les Etats à adopter un système d'après lequel certains traités, et surtout les traités politiques, peuvent être passés en secret. Cette possibilité a été largement utilisée avant la guerre, et a été préparée en grande partie par les alliances secrètes (10). Pourtant, le secret des alliances n'était pas absolu dans les pays parlementaires. L'alliance franco-russe ayant un caractère défensif fut approuvée par le Parlement français et le corps électoral (11). Nonobstant les dispositions constitutionnelles, le Parlement exerce un contrôle sur les alliances politiques dans le cadre du contrôle général de la politique extérieure du Gouvernement. Les Parlements étaient toujours résolument contraires aux alliances secrètes. Le 4 novembre 1911, le Sénat français vote une résolution de sa Commission des Affaires étrangères pour constater que « le Gouvernement a fait pendant les dernières années un abus des traités secrets » (12). A cette époque, un groupe de députés provoque à la Chambre une résolution contre les traités secrets, par conséquent, en faveur de la révision de l'article 8 de la Constitution de 1875 (13). La publicité des traités est favorable au droit international. Bismarck, cet artisan des alliances secrètes, s'est prononcé pour la publicité des traités et pour le renforcement du contrôle parlementaire de la politique étrangère.

Dans le système du droit international d'après guerre, la publicité est un des principes directeurs. Il a trouvé son expression dans l'article 19 du Pacte de la Société des Nations. D'après cet article, tous les traités doivent être enregistrés par la Société des Nations, ce qui consacre leur publicité. Ici, il y a une contradiction avec les règles constitutionnelles de certains pays parlementaires d'après lesquelles les traités secrets sont toujours possibles. L'arti-

(10) Hauser, *op. cit.*, t. II, p. 99, 271.

(11) Cela n'a pas empêché Sombart de dire qu' « avec l'alliance franco-russe la République a cessé d'être République ».

(12) Il s'agissait de l'accord franco-anglais de 1904 concernant le Maroc et qui contenait une stipulation secrète relative au partage de ce pays (Est. de Constant, *Les grands débats au Parlement depuis 1903*).

(13) Dans son fameux discours aux étudiants d'Iéna, en 1892,

cle 19 du Pacte n'a-t-il pas abrogé ces règles constitutionnelles? C'est une question à la fois théorique et pratique à résoudre. Il nous suffira de remarquer que les Parlements plaçant en faveur de la publicité de tous les traités internationaux et des rapports politiques entre les Etats sont favorables aux nouvelles tendances du droit international (14). Cette publicité est surtout possible aujourd'hui où toutes les questions internationales sont discutées au cours des Conférences. Donc, nous pouvons conclure que la publicité des traités internationaux que comporte dans une certaine mesure le contrôle parlementaire de la politique étrangère, est favorable au développement du droit international.

e) *Le contrôle parlementaire de la politique extérieure contribue dans une certaine mesure à ce que les règles internationales soient mieux appropriées au milieu où elles doivent jouer.* L'établissement des règles internationales n'est pas seulement une opération juridique. Pour être respectées, et pour remplir leur fonction sociale, ces règles doivent correspondre à la réalité de la vie nationale et internationale, être bien appropriées au milieu social où elles doivent jouer. On avait déjà trouvé le besoin, lors de l'établissement de ces règles, de consulter les courants d'opinion de la société. Les Conférences pour la codification du droit international, la réduction et la limitation des armements ont laissé la porte ouverte aux grands courants de l'opinion publique et ont laissé entendre dans leur sein les porte-parole de certaines idées qui cherchaient à se faire écouter. Ici, nous notons une bonne influence du contrôle parlementaire de la politique extérieure. Si les règles internationales doivent être universelles, sans tenir compte des différents milieux sociaux où elles doivent jouer, dans ce cas-là elles peuvent être établies autour de tables vertes, de Genève, par exemple. Les Parlements n'ont rien à y voir, si ce n'est pour la simple formalité d'approbation. Mais les règles ne doivent pas être abstraites, — et ce n'est même pas possible toujours. — Prenons l'exemple de la Confé-

(14) En France, le congrès du cartel de la paix de l'Yonne, en 1932, s'est prononcé contre les alliances secrètes de la France et à la suite de ce congrès, une résolution a été déposée en ce sens à la Chambre des Députés.

rence générale du travail qui élabore la convention concernant la durée du travail. Les représentants des Gouvernements et des ouvriers à la Conférence vont exprimer leurs intérêts respectifs. Mais leurs intérêts ne sont pas les seuls à considérer, quand il s'agit de fixer la durée du travail. Il y a des pays ou des régions de pays où par suite du climat, des conditions géographiques et économiques, la durée du travail ne peut être la même que dans d'autres pays. Les plus autorisés à exprimer les intérêts spécifiques d'un pays ou d'une région d'un pays lors de la reconnaissance des règles internationales par l'Etat, ce sont les représentants du peuple qui viennent de ce milieu même. Dans d'autres cas, les Parlements peuvent contribuer à ce que la réalité et les besoins de la vie nationale soient pris en considération lors de la reconnaissance des règles internationales par un Etat. Cette reconnaissance doit être bien réfléchie. Dans les Parlements se trouvent les représentants de toutes les régions d'un pays, de toutes les forces sociales, économique et culturelles. Grâce à la liberté de discussion, et aux moyens de se faire écouter par les gouvernants, les Parlements peuvent contribuer à ce que les règles internationales soient bien appropriées au milieu social et international. C'est l'intérêt du droit international. Dans ce cas-là, il y aurait moins de conflits entre les Etats, car les règles ainsi établies conviennent le mieux à toutes les parties contractantes, et celles-ci trouvent tout intérêt à les respecter.

La violation récente des traités et des règles internationales nous oblige à abandonner la conception presque exclusivement juridique des rapports entre les Etats (15). Il faut étudier les problèmes avec un esprit réaliste, car les règles sont faites pour être utiles. C'est surtout nécessaire aujourd'hui, car la diplomatie a changé de nom. Avant, il s'agissait d'appliquer « les diplômes », opération juridique. Même jusqu'à la Révolution Française, les historiens et les juristes séparaient nettement l'activité extérieure d'un pays de sa vie intérieure. Aujourd'hui, dans les rapports internationaux, il faut tenir compte des événements les plus différents.

f) *Le pacifisme des Parlements et le développement du*

(15) Goblet, *Crépuscule des traités*, 1934.

droit international. Pour ce développement, il faut que les Etats soient en bons termes, que leur politique extérieure soit pacifiste et non agressive. Par contre, si les rapports politiques des Etats sont tendus, les rapports juridiques le sont également. Le contrôle parlementaire rend la politique extérieure d'un pays pacifiste et non agressive, ce qui est favorable d'une manière indirecte au développement du droit international. Cette opinion est très répandue, bien qu'il y ait des théoriciens comme l'Américain J. Wise qui refusent au Parlement le droit de se proclamer pacifiste (16). En effet, il y a eu des cas où les Parlements ont été belliqueux. En Angleterre, la guerre de Crimée a été imposée au Gouvernement par le parti conservateur (17). Les débats parlementaires ont contribué à initier l'opinion publique sur les causes et les besoins de cette guerre. Et un autre exemple du bellicisme du Parlement anglais a été la guerre contre les Boers (18). Le gouvernement s'est fait plébisciter même pendant cette guerre et le peuple a approuvé sa politique. Le parti conservateur accusait même le Gouvernement de ne pas être assez énergique dans ce conflit. Par contre, le parti libéral critiquait cette guerre et proposait de refuser au Gouvernement les crédits nécessaires. En définitive, tous les partis votèrent la confiance au Gouvernement, mais le parti libéral dégagea sa responsabilité.

Les Etats-Unis, dont l'exemple peut être cité en faveur du pacifisme du régime représentatif, ont connu aussi un cas où le Corps législatif a poussé le Gouvernement à une guerre. C'est la guerre de 1898 contre l'Espagne à cause de Cuba (19).

Dans l'histoire de la France, il y a aussi de nombreux exemples où le Parlement a été belliqueux et le Gouvernement pacifiste. Sous la Restauration et le Gouvernement de Juillet, le Parlement était belliqueux tant que le traité de Vienne pesait sur la France. « Navarin était une victoire

(16) Barthélemy, *La démocratie et la politique étrangère*, p. 380.

(17) Barthélemy, *La politique intérieure et le droit international*, Rec. des Cours, 1937, p. 429-520.

(18) Cet exemple est beaucoup cité dans la littérature allemande pour démontrer la chimère du pacifisme parlementaire.

(19) Audigier, *op. cit.*, p. 84, 85.

de la nation sur ses ministres » (20). Par contre, le Gouvernement était pacifiste, parce qu'il craignait les guerres, qui pouvaient entraîner sa chute. Pendant le second Empire, il existait également au Parlement un « parti du mouvement ». En 1869, Napoléon III s'est fait plébisciter et le peuple a approuvé sa politique, qui menait la France à la guerre. Mais à chaque fois, il y avait au Parlement un parti qui faisait opposition à la politique agressive du Gouvernement; les masses paysannes surtout ne pensaient pas à la guerre quand on réclamait du Gouvernement une politique active (21).

Comment pouvons-nous expliquer ce bellicisme des Parlements? Nous avons déjà remarqué qu'on ne peut pas dire simplement qu'ils soient pacifistes ou belliqueux. Il faut savoir comment ils sont composés et quelles sont les forces sociales qui agissent sur eux. Au moment de la Restauration et du Gouvernement de Juillet, la France n'avait qu'un régime pseudo-parlementaire, sans liberté de presse ni de réunion, et avec un suffrage restreint. Les éléments qui y étaient représentés étaient forcément réactionnaires. De plus, la paix était injuste pour la France après le traité de Vienne, d'autant plus qu'elle venait après une époque de gloire pour le pays.

Avec l'afflux de l'élément libéral dans le Parlement, le parti pacifiste est de plus en plus fort; donc tout dépend des conditions sociales et de l'évolution historique. La guerre des Boers a été faite à l'époque où les impérialistes anglais, dominaient le Parlement (22). Et pourtant, le parti libéral était opposé à cette guerre injuste. Les Parlements sont quelquefois belliqueux parce qu'ils sont nationalistes. Ils doivent veiller sur la sécurité nationale et ils ne peuvent être pacifistes qu'à la condition que cette sécurité soit assurée (23). Aux époques d'effervescence chauvine, le Par-

(20) Debidour, *op. cit.*, p. 222.

(21) Ch. Seignobos, *Le déclin de l'Empire et l'établissement de la Troisième République*, p. 209 (Histoire de la France contemporaine, t. 7).

(22) Gross, *Pacifismus und Imperialismus*.

(23) Ch. Seignobos, *La politique étrangère des partis politiques en France* (L'Européen, 8 décembre 1901).

On a distingué les guerres d'intérêt national auxquelles le Parle-

lement est plus exposé à son influence que le Gouvernement (24). Enfin, il arrive que le Parlement est mis par le Gouvernement dans une situation telle qu'il ne lui reste qu'à se prononcer pour la guerre. Si « la patrie est en danger », le Parlement ne peut plus être pacifiste. De cette manière, nous nous expliquons le pacifisme du Corps législatif des Etats-Unis dont la sécurité est garantie par leur situation géographique.

Si à certaines époques les Etats parlementaires étaient belliqueux, il ne faut pas les comparer sur ce point avec les Etats autoritaires d'aujourd'hui. Il n'y a pas de rapport entre la politique du Parlement français sous la Restauration et le Gouvernement de Juillet (politique qui n'a d'ailleurs abouti à rien) et la politique agressive des Etats autoritaires actuels. Il y a une différence dans l'intensité et le fondement théorique et pratique de leur bellicisme (25). Nous avons déjà signalé qu'on ne peut dire que le Parlement soit pacifiste ou belliqueux tout court, étant donné qu'il faut tenir compte de conditions historiques. Ainsi, nous avons laissé la porte ouverte à une conclusion définitive.

Dans de nouvelles conditions, si le Parlement était effectivement le représentant des masses populaires, il pourrait être pacifiste (26). C'est de plus en plus vrai; cela ressort de l'analyse historique et sociologique du régime parlementaire. « La paix est née le même jour que la liberté », dit Lamartine à la Constituante en 1848. Dans un régime de liberté et de parlementarisme, le peuple a la possibilité de manifester son attachement à la paix. Nous croyons au

ment ne saurait être contraire à la différence des guerres secondaires (Audigier, p. 30 et s.).

(24) Barthélemy, *La démocratie et la politique étrangère*, p. 373.

(25) « Le fascisme ne croit ni à la possibilité ni à l'utilité d'une paix. Il repousse le pacifisme qui cache une fuite devant la lutte et une lâcheté devant le sacrifice » (Mussolini, *Fascisme, Doctrine et Institution*, p. 29).

(26) Barthélemy, *op. cit.*, Rec. des Cours, 1937. — « *Die den Pacifismus entsprechende Staasauffassung ist die demokratische* » (Gross, *op. cit.*, p. 401). — « Crispi, Orlando, Nitti, Sforza n'auraient pas fait la guerre d'Abyssinie » (Barthélemy, *op. cit.*, *L'Esprit international*, 1936). — « La démocratie signifie la paix », devise de l'Union anglaise pour le contrôle parlementaire de la politique étrangère. — Voir Dufraisse, *Histoire du droit de guerre et de paix*, 1867, p. 273.

pacifisme du peuple parce que c'est son intérêt. Grâce au service militaire obligatoire, il y est directement intéressé. Il y a ensuite d'autres raisons d'ordre politique économique et humanitaire. Aujourd'hui, l'ouvrier et le paysan, le capitaliste et l'industriel, à quelques exceptions près, voient leurs intérêts dans la paix. Tout le monde a senti peser sur lui la guerre et personne n'en a profité. L'éducation politique du peuple possible dans un régime démocratique lui permet de connaître la vérité sur la paix et sur la guerre et de se décider pour l'une ou l'autre (27). Nous pensons que les Parlements d'aujourd'hui se font dans une certaine mesure les interprètes du pacifisme des peuples.

Déjà, pendant la Révolution, on croyait qu'il suffisait de donner le pouvoir au peuple pour que la paix soit assurée. Le Corps législatif des Etats-Unis nous en a donné un exemple éclatant et de même, en Europe, les Parlements ont souvent contrecarré la politique agressive des Gouvernements. Prenons l'exemple de la Guerre de l'Opium qui, en 1839, provoqua une révolte dans le Parlement anglais contre cette guerre injuste et humiliante. Citons la guerre de Chine, en 1856, à la suite de laquelle le Gouvernement fut renversé par la Chambre des Communes (28). Et enfin, la Troisième République. Le Parlement était presque tout entier pacifiste. Rappelons son opposition à des expéditions coloniales à la suite desquelles le Gouvernement fut plusieurs fois renversé. La politique de Revanche n'était pas populaire auprès du Parlement bien que la France ait été dépossédée de l'Alsace et de la Lorraine (29). D'après les plus éminents auteurs contemporains, le Parlement de la Troisième République était pacifiste (30). Il ne s'intéressait pas beaucoup à la politique étrangère, il jugeait suffisant de manifester son attachement à la paix. L'alliance franco-russe était considérée comme un gage de la paix : « Tout

(27) « Notre peuple n'est pas prêt à marcher au combat d'un ordre du Gouvernement sans considérer les desseins pour lesquels on l'invite à agir » (Débat à la Chambre des Communes sur les sanctions contre l'Italie).

(28) Audigier, *op. cit.*, p. 80.

(29) Témoignage de Sorel.

(30) Seignobos, *La politique étrangère des partis politiques en France* (L'Européen du 7 décembre 1901).

député qui voterait contre la paix serait à peu près sûr de n'être pas réélu; tout parti suspect de vouloir faire la guerre était un parti perdu. Ils (les députés) se conduisaient en conséquence ».

On a dit que le pacifisme du Parlement lui a fait négliger la sécurité nationale. En effet, surtout avant la guerre, il refusait de voter les crédits nécessaires à l'armée et les lois militaires et de cette manière le pays était insuffisamment préparé pour une guerre éventuelle (31). Ceci était un argument contre le contrôle parlementaire de la politique étrangère (32). Cette question fut surtout discutée pendant la dernière guerre (33).

Après la guerre, on croyait beaucoup au pacifisme du peuple. Le Président Wilson pensait qu'avec l'avènement du peuple au pouvoir, il n'y aurait plus de guerre; c'est pourquoi il ne trouvait pas que l'article 10 du Pacte de la Société des Nations comportât de lourds engagements pour les Etats-Unis. La majorité des Constitutions modernes confère au Parlement le droit de déclarer la guerre (34). Ce serait une garantie de la paix, parce que l'on croit que la guerre est produite par l'initiative des Gouvernements et non par la volonté des peuples.

En juin 1932, une proposition a été faite à la Chambre des Députés par M. Abrami, concernant la consultation directe du peuple pour la déclaration de guerre et pour la mobilisation. Entre autres, il y était dit qu'« en dehors de cas de légitime défense ou d'accomplissement des mandats de police internationale, le pouvoir de décréter la mobilisation n'appartient qu'au peuple et ne saurait être délégué... » « La Chambre invite le Gouvernement à saisir le bureau de la Société des Nations d'une motion aux termes de laquelle les représentants des Etats membres de la Société des Nations et signataires du Pacte Briand-Kellogg

(31) Bismarck avait rencontré également ce genre d'opposition.

(32) *Faites un roi, sinon faites la paix* (Sembat).

(33) Debon (Lieutenant-Colonel) : « Il faut en finir avec cette légende d'une Chambre peu soucieuse de son devoir » (*J. Off.*, Ch. des Dép., Séance du 18 juillet 1916). — Jaurès prônait seulement « l'armée défensive ».

(34) C'est la Révolution qui a posé ce principe. Art. 9 de la loi constitutionnelle de 1875.

s'engagent à prendre dans un bref délai l'initiative de faire insérer dans les lois constitutionnelles de leurs Etats respectifs une disposition par laquelle chaque Etat s'interdit sous les réserves énoncées à l'exposé des motifs de procéder à la mobilisation générale ou de déclarer la guerre si ce n'est pas après une consultation populaire; le vote en faveur des mesures militaires devait réunir une majorité des deux tiers » (35). Sans se reporter à cette résolution qui ne fut pas votée, nous pouvons conclure que le pacifisme de la politique étrangère d'un pays parlementaire est favorable au développement du droit international.

Mais il y a eu des cas où le régime autoritaire a été pacifiste aussi. Certains auteurs disent que le pacifisme des réactionnaires a la même valeur que celui des démocrates. Pour eux, la paix ne dépend pas de la liberté. On répond à cela : « Cette idée contraire à l'histoire mène la théorie du droit international dans une impasse. Le pacifisme réactionnaire a toujours existé; il suffit seulement de rappeler l'exemple de la Sainte-Alliance; mais l'organisation de la paix basée sur la négation des droits individuels et du progrès démocratique ne peut pas garantir la paix » (36). Pour prendre parti, il ne faut pas oublier qu'« il n'y a pas de paix sans la justice » (Bourgeois).

Aujourd'hui, les états totalitaires se prétendent aussi pacifistes; de plus, ils accusent les Etats parlementaires d'être un danger pour la paix (36). Dans un régime de liberté des débats parlementaires, de presse et des manifestations publiques, différents événements peuvent se produire qui tendent à troubler les rapports entre les Etats, par exemple les mensonges tendancieux, le manque de respect à l'égard d'un chef d'état étranger... Même si cette constatation était vraie, le remède ne saurait être la suppression du Parlement et des libertés démocratiques. L'exemple nous en est fourni par les Etats autoritaires eux-mêmes. Dans un régime démocratique, tout le monde ne lit pas le même journal et tous les députés ne

(35) M. Guetzevitch, *Droit international constitutionnel*, p. 16.

(36) *Demokratisches Friedensjahr* (*Völkischer Beobachter* vom 16 juli 1938). — Polémique entre la *Revue des Deux Mondes* et *Popolo d'Italia*, en juin 1938.

sont pas de la même opinion, comme c'est le cas dans les Etats autoritaires (37).

Ainsi, nous pouvons conclure que le pacifisme des Parlements est favorable d'une manière indirecte au développement du droit international.

(37) Barthélemy, *op. cit.*, Rec. des Cours, p. 502.

CONCLUSION

Quand nous avons commencé à étudier ce problème, nous étions sous l'influence de l'opinion que le régime démo-parlementaire était une condition indispensable pour le développement du droit international. Maintenant, nous sommes d'avis qu'une conclusion aussi catégorique n'est pas possible. Nous ne pourrions que constater certaines tendances plus ou moins claires dans l'influence du contrôle parlementaire sur le développement du droit international.

Il ne saurait s'agir de l'influence du Parlement tout court sur le développement du droit international. Il est seulement à constater que le Parlement dans certains pays et à une certaine époque (vu son contenu social) était favorable ou défavorable envers un certain problème du droit international. Pourtant, certaines généralisations peuvent être faites. La résistance des Parlements était en général plus grande envers le Pacte de la Société des Nations et le Pacte Briand-Kellogg qu'envers l'arbitrage et envers ce dernier plus grande qu'envers l'esclavage. Si nous avons examiné l'attitude des Parlements envers les conventions postales, de chemins de fer, etc., nous aurions vu que la résistance des Parlements est minime.

Vu notre distinction entre l'influence directe et l'influence indirecte des Parlements sur le développement du droit international, la conclusion suivante peut être donnée. Par leur influence indirecte, les Parlements sont favorables au développement du droit international. Grâce à la liberté et à la publicité des débats, et aux principes sur lesquels repose le régime parlementaire et qui trouvent leur expression dans l'attitude des Parlements envers les

problèmes internationaux, le contrôle parlementaire de la politique étrangère crée des conditions favorables au développement et au respect du droit international, conditions qui n'existent pas dans les pays autoritaires.

En ce qui concerne l'influence directe, c'est-à-dire sur l'établissement des règles du droit international, l'attitude des Parlements est variable. Sur certains points, les pays parlementaires ne sont pas plus favorables au développement du droit international que les pays autoritaires. Les raisons en sont étatiques et imputables à l'état du développement de notre société. L'influence des Parlements sur le respect du droit international est plutôt favorable, mais cela ne veut pas dire qu'elle est effective.

Si aujourd'hui, certains d'entre nous ne sont plus remplis de foi dans le régime parlementaire, comme nos aïeux, qui y voyaient surtout une garantie de la paix, tout de même il faut rendre justice à l'action des Parlements en ce qui concerne le développement de certaines institutions du droit international, comme par exemple l'arbitrage.

Il faut avouer que le contrôle parlementaire de la politique extérieure du Gouvernement a également certains mauvais effets sur le développement du droit international. Ces derniers temps, par exemple, la partialité de certains groupes parlementaires dans l'examen des problèmes internationaux n'a pas servi la cause du droit international. Donc, tout dépend de l'ambiance historique et du contenu social des Parlements. Par là, nous avons laissé la porte ouverte pour jeter un coup d'œil vers l'avenir. S'il arrive que, dans les Parlements, viennent à siéger des hommes ayant une psychologie favorable au développement du droit international, ils n'y feront pas d'opposition. Le choix de ces représentants et des gouvernants en général dépend en dernière analyse du peuple. La question des chefs du peuple se présente comme la question de l'individu. Le développement du droit international dans l'avenir dépendra de la conscience de chacun de nous.

Vu : Le Président de la Thèse,
J. BASDEVANT.

Vu et approuvé : Le Doyen,
G. RIPERT.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
ROUSSY.

Bibliographie

- Alvarez. — *Le Panaméricanisme et la Sixième Conférence panaméricaine*, Paris, 1928.
- Audigier. — *Le contrôle parlementaire de la politique étrangère*, thèse, Paris, 1934.
- Barthélemy. — *Le travail parlementaire et le système des Commissions*, Paris, 1934.
- *La conduite de la politique étrangère dans les démocraties*, Paris, 1916.
- *La démocratie et la politique étrangère*, Paris, 1927.
- Boeck Charles (de). — *De la propriété privée ennemie sur mer*, 1882.
- Boehm Max. — *Volkstheorie und Volkstumspolitik der Gegenwart*, Berlin, 1935.
- Bouglé. — *De la sociologie à l'action sociale*, 1923.
- Bourgeois. — *Histoire diplomatique (1815-1870)*.
- Bowmann. — *Le monde nouveau*, 1928.
- Carnégie. — *Létriomphe de la démocratie*.
- Cauchy. — *Le droit maritime international considéré dans ses origines et dans ses rapports avec le progrès de la civilisation*, 2 vol., Paris, 1861.
- *Du respect de la propriété privée dans la guerre maritime*, Paris, 1866.
- Charvet. — *L'influence britannique dans la S. D. N.*, Thèse, 1937.
- Chaumont. — *La conception américaine de neutralité*, Thèse, Paris, 1936.
- Chow. — *Le contrôle parlementaire de la politique étrangère en Angleterre, en France et aux Etats-Unis*, Thèse, Paris, 1920,

- Debon. — *Notre parlementarisme et la défense nationale en 1914.*
- Debidour. — *L'histoire diplomatique de l'Europe.*
- Deschamps. — *De l'arbitrage international.*
- Drost Heinrich. — *Grundlagen des Völkerrecht, München und Leipzig, 1937.*
- Dubois. — *Les étapes de la paix armée et le désarmement.*
- Dufraisse. — *Histoire du droit de guerre et de paix (1789-1815).*
- Dupuis Charles. — *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises, 1899.*
- Ebray. — *Chiffon de papier, 1926.*
- Egbert. — *Les Etats-Unis et la Cour Permanente de la Justice Internationale, Paris, 1926.*
- Faguet. — *Problèmes politiques.*
- Farragi. — *L'Acte général d'arbitrage, Thèse, Paris, 1935.*
- Franqueville. — *Le Parlement et le Gouvernement britannique.*
- Goblet. — *Crépuscule des traités, Paris, 1934.*
- Graux. — *Histoire de la violation du traité de paix (3 vol.).*
- Gross. — *Pacifismus und Imperialismus, 1931.*
- Gürcke N. — *Grundzüge des Völkerrechts, 1935.*
- . — *Volk und Völkerrecht, 1935.*
- Hoiijer (O.). — *Les traités internationaux, Paris, 1928.*
- Hautefeuille. — *Histoire des origines du progrès et des variations du droit maritime international, 1869.*
- . — *Questions de droit maritime.*
- Hérissou. — *Les nations anglo-saxonnes et la paix, Paris, 1936.*
- Hosono. — *Histoire du désarmement, 1933.*
- Imberg Kurt. — *Die Stellung der Vereinigten Staaten von Nordamerika zur internationalen Seilechtsgerichtsfrage, Berlin, 1934.*
- Jahrreiss. — *Die Hoover Doctrine und die Herlichkeit der Verträge, 1933.*
- Kleen. — *Lois et usages de la neutralité, 1900.*
- La Brière. — *La Société des Nations, 1928.*
- Michon. — *Les traités internationaux devant les Chambres, Paris, 1901.*

- Mirimonde Pomme (de). — *Les traités imparfaits*, Thèse, Paris, 1920.
- Mirkine-Guetzewitch. — *Droit constitutionnel international*, Paris, 1933.
- Maurois (A.). — *L'histoire d'Angleterre*.
- Pella V. — *La protection de la paix par le droit international*, 1933.
- Politis. — *La neutralité et la paix*, 1935.
- Potter (P.). — *Doctrines américaines de droit international*, Paris, 1937.
- Ralston. — *Le droit international de la démocratie*.
- Rauchhaupt. — *Völkerrecht*, München, 1936.
- Revon. — *L'arbitrage international*, 1892.
- Rogge. — *Hitlers Friedenpolitik und Völkerrecht*, Berlin, 1934.
— *Nationale Friedenpolitik*, 1934.
- Rougier. — *Les mystiques politiques contemporaines et leurs incidences internationales*, 1933.
- Schiffer (W.). — *Die Lehre vom Primat des Völkerrecht in der neuern Literatur*, Leipzig, 1937.
- Schmit Carl. — *Nationalsocialismus und Völkerrecht* (Schriften der detrschen Hochschule für Politik, Heft 9, 1934).
- Seignobos (Ch.). — *L'histoire politique de l'Europe contemporaine*.
- Sforza. — *Synthèse de l'Europe*.
- Siegfried. — *L'Angleterre d'aujourd'hui*.
— *Les Etats-Unis d'aujourd'hui*.
- Shotvell. — *Le Pacte de Paris*, Paris, 1936.
— *Hors du gouffre*, Paris, 1936.
- Simonds. — *L'Amérique peut-elle rester isolée?*
- Stuart-Whiton. — *Conceptions américaines des relations internationales*, 1935.
- Tardieu. — *Devant l'obstacle*.
- Traz Robert. — *De l'alliance des rois à la ligue des peuples*, 1936.
- Vermeil. — *Démocratie française et allemande*.
- Yepes-Silva. — *Commentaire théorique et pratique du Pacte de la S. D. N. et du Statut de l'Union panaméricaine*, 1934.
- Zévaès. — *La troisième République*, 1937.

PERIODIQUES

Bulletin de la Presse étrangère (Ministère des Affaires étrangères).
Documents publiés par le Ministère des Affaires étrangères de la
France.

Revue politique et parlementaire.

Revue du droit international public.

Revue de droit international et de législation comparée.

Revue des Deux-Mondes.

Recueil des Cours de l'Académie de la Haye.

Journal Officiel, Rapports parlementaires, Chambre des Députés
et Sénat.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	7
--------------------	---

Première Partie

Le Contrôle Parlementaire de la Politique Etrangère En France, en Angleterre et aux Etats-Unis

A. — Organisation du Pouvoir exécutif en matière de relations extérieures	13
B. — Les moyens du Contrôle Parlementaire de la politique étrangère	18
1. — Les moyens secondaires	18
2. — Contrôle des Traités	20
3. — Le contrôle législatif	23
4. — Le contrôle politique	24

Deuxième Partie

L'influence directe des Parlements sur le développement et le respect du Droit international

<i>Chapitre Premier.</i> — L'influence directe des Parle- ment sur le développement du Droit interna- tional	33
I. — Les Parlements et le droit de neu- tralité	33
II. — Les Parlements et le problème de la propriété privée ennemie sur mer ..	51



